



R. CASACION núm.: 2700/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinfiriano Rodriguez
Herrero

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 808/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Fernando Román García

D.^a Ángeles Huet De Sande

D. Jose Luis Quesada Varea

D.^a María Consuelo Uris Lloret

D.^a María Concepción García Vicario

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 24 de junio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado bajo el número RCA/2700/2023, interpuesto por la Asociación de Viviendas de Alquiler por Estancias Cortas de Valencia y por el Ayuntamiento de Valencia; representados respectivamente por el procurador don Juan Miguel Alapont Beteta y por el procurador don Pablo Sorribes Calle; contra la sentencia de 11 de noviembre de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Primera, que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo n.º 81/2020





interpuesto por la Asociación de Viviendas de Alquiler por Estancias Cortas de Valencia contra al acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, de fecha 13 de febrero de 2020, que dispuso aprobar definitivamente el Plan Especial de Protección (PEP) de Ciutat Vela y su Catálogo de Protecciones.

Han comparecido como partes recurrida la Generalidad de Valencia y el Ayuntamiento de Valencia, representados respectivamente por la procuradora doña Rosa Sorribes Calle y el procurador don Pablo Sorribes Calle.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo número 81/2020, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Primera, dictó sentencia el 11 de noviembre de 2022, cuyo fallo dice literalmente:

«1.- Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo número 81/2020, deducido por Asociación de Viviendas Alquiler por Estancias Cortas de Valencia, representada por el Procurador D. Juan Miguel Alapont Beteta, defendida por el letrado D. D. Rafael Encarnación Puertos, frente al acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 13 de febrero de 2020, que dispuso aprobar definitivamente el Plan Especial de Protección de Ciutat de Vella, y su Catálogo de Protecciones (BOP de Valencia nº 39, de 26 de febrero de 2020).

2.- Declarar nulos el expresado acuerdo de la CTU de Valencia de 13 de febrero de 2020 y el aludido plan especial, por ser contrarios a derecho, únicamente en cuanto al art. art. 6.4.3.c) de sus normas urbanísticas, en lo relativo a las condiciones 1,2 y 4 que impone al uso de vivienda turística Tvt-vl; así como el art. 6.5.3 y el art. 6.95.VI, en cuanto a los extremos, respecto de estos dos últimos preceptos, destacados en el fundamento derecho décimosegundo de la presente resolución.



3.- Desestimar, en lo demás, el recurso contencioso-administrativo de autos.

4.- No hacer expresa imposición de costas procesales.»

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia las representaciones procesales de la Asociación de Viviendas de Alquiler por Estancias Cortas de Valencia y por el Ayuntamiento de Valencia prepararon recurso de casación, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana tuvo por preparado mediante auto de 3 de abril de 2023 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por auto de fecha 26 de octubre de 2023 acordó que la cuestión planteada en el recurso, presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los siguientes términos:

«1) Reafirmar, complementar, matizar o, en su caso, corregir o rectificar la doctrina sentada en la STS nº 109/2023, de 31 de enero de 2023 (RCA nº 8318/2021), en cuanto a 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 en las “imperiosas razones de interés general” definidas en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

2) Determinar si los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) de las normas urbanísticas del PEP de Ciutat Vella, en cuanto prohíben el uso terciario de vivienda turística, mientras que en la misma Área y Subámbito, en las mismas condiciones, se permiten otros usos terciarios (oficinas y hotelero), son conformes a los principios de proporcionalidad y necesidad ínsitos en razones imperiosas de interés general y al principio de igualdad, en su vertiente de no discriminación normativa.»



CUARTO.- Admitido el recurso, por diligencia de ordenación de 7 de noviembre 2023, se concedió a las partes recurrentes un plazo de treinta días para presentar los escritos de interposición, lo que efectuó la representación procesal de la Asociación de Viviendas de Alquiler por Estancias Cortas de Valencia por escrito de fecha 7 de enero de 2024, en el que, tras alegar cuanto tuvo por conveniente, lo concluyó suplicando: «...en su día dictar Sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida ya referenciada, se estime plenamente nuestro recurso en los términos interesados, anulando los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) de las normas urbanísticas del Plan Especial de Protección de Ciutat Vella.»

La representación procesal del Ayuntamiento de Valencia, formalizó su interposición por escrito de fecha 8 de enero, en el que efectuó las alegaciones que estimó convenientes y terminó suplicando que:

«...en su día se dicte sentencia en la cual:

1º.-Se reitere la doctrina jurisprudencial que contiene la STS nº 109/2023, de 31 de enero de 2023 (recurso de casación 8318/2021), y las precedentes de 19 de enero de 2020 (recurso de casación 5958/2019), de 26 de enero de 2021 (recurso de casación 8090/2019) y 2 de junio de 2021 (recurso de casación 7477/2019).

2º.-Se declare haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Valencia contra la sentencia núm. 658/2022 de fecha 11 de noviembre de 2022, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el procedimiento ordinario 81/2020, y en consecuencia, anular dicha sentencia.

3º.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Asociación de Viviendas Alquiler por Estancias Cortas de Valencia frente al acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, de fecha 13 de febrero de 2020, que dispuso aprobar definitivamente el Plan Especial de Protección (PEP) de Ciutat Vella de la ciudad de Valencia y su Catálogo de Protecciones.

4º.-Imponer las costas procesales en el presente recurso de casación con arreglo a lo establecido en el artículo 93.4 de la LJCA. »



QUINTO.- Por providencia de 9 de enero de 2024 se acordó dar traslado del escrito de interposición a las partes recurridas para que pudieran oponerse, habiendo presentado la representación procesal de la Asociación de Viviendas de Alquiler por Estancias Cortas de Valencia en fecha 20 de noviembre de 2024, escrito de oposición al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Valencia, en el que tras hacer las alegaciones que estimó oportunas terminó suplicando a la Sala que se dicte sentencia desestimando íntegramente dicho recurso, con imposición de costas.

Asimismo, la representación procesal del Ayuntamiento de Valencia, presentó escrito de oposición al recurso de casación interpuesto por la Asociación de Viviendas de Alquiler por Estancias Cortas de Valencia, en el que tras alegar cuanto tuvo por conveniente, lo concluyó suplicando: «...dicte sentencia por la que se desestime el recurso de casación interpuesto, confirmando la sentencia núm. 658/2022 de fecha 11 de noviembre de 2022, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en cuanto al pronunciamiento desestimatorio del recurso contencioso-administrativo PO 81/2020 (apartado 3.- del FALLO).»

SEXTO.- Concluido el recurso, por providencia de fecha 30 de abril de 2025, se señaló para deliberación, votación y fallo el día 17 de junio de 2025, a las 10:00 horas. Por providencia de 21 de mayo, atendiendo a la índole del asunto, se acordó con carácter previo al acto para el mismo día y hora señalado, la celebración de Vista Pública, en cuya fecha tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso.

Se dirigen varios recursos de casación contra la sentencia de 11 de noviembre de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Primera, por la que



se estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Asociación de Viviendas Alquiler por Estancias Cortas de Valencia frente al acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, de fecha 13 de febrero de 2020, que dispuso aprobar definitivamente el Plan Especial de Protección (PEP) de Ciutat Vella y su Catálogo de Protecciones.

El primero de los recursos ha sido interpuesto por la representación procesal de la ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS DE ALQUILER POR ESTANCIAS CORTAS DE VALENCIA (AVAEC) y en él se interesa la nulidad de los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) de las normas urbanísticas del Plan Especial de Protección de Ciutat Vella, confirmándose la sentencia de instancia en todo lo demás.

También recurre en casación el Ayuntamiento de Valencia, cuya representación procesal interesa que se reitere la doctrina jurisprudencial que contiene la STS nº 109/2023, de 31 de enero de 2023 (recurso de casación 8318/2021), y las precedentes de 19 de enero de 2020 (recurso de casación 5958/2019), de 26 de enero de 2021 (recurso de casación 8090/2019) y 2 de junio de 2021 (recurso de casación 7477/2019) y que se anule la sentencia núm. 658/2022 de fecha 11 de noviembre de 2022, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el procedimiento ordinario 81/2020.

La Generalitat Valenciana, que había sido parte en el proceso de instancia, no interpuso recurso de casación y en esta sede casacional no presentó escrito de oposición a los recursos de casación interpuestos, por lo que se declaró caducado su derecho mediante diligencia de ordenación de 7 de marzo de 2024.

SEGUNDO.- El Plan Especial de Protección (PEP) de Ciutat Vella y su Catálogo de Protecciones. Preceptos impugnados.



Según relata la Sala de instancia, el objeto de este plan especial de protección consiste en la regulación patrimonial, urbanística y paisajística de los bienes inmuebles y espacios que integran la parte del Conjunto Histórico de Valencia denominado Ciutat Vella (perteneciente al Área Central del Conjunto Histórico de Valencia, declarado Bien de Interés Cultural por Decreto 57/1993, de 3 de mayo, del Gobierno Valenciano). El ámbito del referido plan especial incluye, además de la parte denominada Ciutat Vella, el territorio adyacente a ella que pertenece al entorno de protección y de los monumentos incluidos en el perímetro de su superficie. Comprende una superficie total de 2.264.814,97 m², donde está prevista una edificabilidad residencial de 3.108.770 . m²t y una edificabilidad terciaria de 387.447,71 m²t.

El ámbito que regula el PEP incluye dos áreas de calificación de usos: área de calificación de uso residencial y área de calificación de uso terciario exclusivo. El primero incorpora dos subámbitos: el de predominancia residencial y el de predominancia terciaria.

Respecto del uso turístico, el acuerdo de 13 de febrero de 2020 destaca que se busca una ordenación que procure la convivencia armónica y sostenible, desde el punto de vista social y ambiental, del uso residencial predominante y del uso turístico, accesorio, parcial, temporal de la vivienda habitual, siempre que ésta cumpla los requisitos señalados en la propia normativa, en la línea de ofrecer alternativas de compatibilidad y consenso social. Para ello, se recurre a la técnica urbanística de la zonificación, proponiendo un nuevo uso terciario . denominado Vivienda Turística, con dos modalidades, la denominada VI Vivienda Turística (Tvt-vI), que se admite en el área de calificación residencial como compatible, bajo una serie de condiciones que se consideran acotadas en su normativa, y la denominada V2 Vivienda Turística (Tvt-v2), que se admite en régimen de edificio de uso exclusivo en el área de predominancia terciaria, con determinadas condiciones.





En el recurso se pretendió la nulidad de aquellos artículos de las Normas Urbanísticas y de Protección contenidas en el PEP aprobado por el acuerdo de la CTU de Valencia de 13 de febrero de 2020 que regulan con carácter general el uso terciario de la vivienda turística; arts. 6.4.3.c) y 6.5.3 y 4, que regulan con carácter general el uso terciario de la vivienda turística; arts. 6.7.3, 6.8.3.d), .6.8.5 IV, 6.9.3d) y 6.9.5 y V• y VI, que regulan el uso de vivienda turística en los apartados relativos al uso residencial; y arts. 6:15.2.b),- 6.16.3.c), 6.18.3.b), que regulan el uso de vivienda turística .en los apartados de uso terciario. Dicho art. 6 se encuentra incardinado en el Título VI de tales normas urbanísticas, intitulado "Regulación Detallada de Usos y Actividades".

Veamos con detalle lo que dicen esos preceptos:

El artículo 6.4. está dedicado a la clasificación de usos según su función y categoría y contiene siete subapartados.

El subapartado 3 se refiere al “*uso terciario*”, entre los que distingue seis usos: Uso comercial (art. 6.4.3.a); uso hotelero (art. 6.4.3.b); uso terciario de vivienda turística (Tvt) (art. 6.4.3.c); uso de oficinas (Tof) (art. 6.4.3.d); uso recreativo (Tre) (art. 6.4.3.d); uso terciario especial (TE) art. 6.4.3.e) (art. 6.4.3.f).

El artículo 6.4.3.c), dedicado al uso terciario de vivienda turística es del tenor literal siguiente:

«c. Uso Terciario Vivienda Turística (Tvt): unidad de vivienda completa destinada a satisfacer alojamiento temporal con fines turísticos de conformidad con lo establecido en el art. 65 de la Ley 15/2018 de 7 de junio de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana (DOGV 8 Junio 2018) y del Decreto 92/2009 de 3 de julio, o normativa que en un futuro la sustituya.

Según las condiciones de implantación urbanística se establecen las siguientes modalidades:



V1.- Vivienda Turística (Tvt-v1). Para solicitar la compatibilidad urbanística de este uso la persona interesada deberá acreditar el cumplimiento de estas cuatro condiciones siguientes:

1. Que la vivienda sea cedida con finalidad turística por una persona física para la que dicha vivienda constituye su domicilio habitual por lo que deberá estar empadronado en ella.
2. Que el o los periodos temporales comercializados con finalidad turística no superan cualquiera que sea el número de veces que se cede los 60 días en un año natural.
3. Que la vivienda dispone del correspondiente título habilitante que autorice la ocupación.
4. Que dicho uso no se encuentre expresamente limitado o condicionado más allá de lo previsto en este apartado por los Estatutos de la Comunidad de Propietarios del edificio donde se emplace la vivienda. Estas limitaciones y condiciones que pudieran imponer los Estatutos de la Comunidad de Propietarios si son más restrictivas prevalecerán sobre lo dispuesto en este apartado.

V2.- Vivienda Turística (Tvt-v2) en edificio de uso exclusivo y perteneciente a la modalidad "bloque y conjunto de viviendas turísticas". En este caso deberán cumplir íntegramente lo previsto en el Decreto 91/2009 de 3 de julio del Consell o en el que en un futuro lo sustituya.»

El apartado 5 del artículo 6 está dedicado al régimen transitorio de usos y dice así:

«Art. 6.5.- Régimen Transitorio de Usos.

1. Con carácter general y con aplicación a todos las áreas que se regulan en este Título, aquellos usos que a la fecha de la entrada en vigor del presente Plan dispongan de la correspondiente licencia, comunicación o autorización que habilite los mismos y devengan incompatibles con el régimen de prohibición y compatibilidad de usos regulado en los artículos posteriores, podrán mantenerse en idénticas condiciones a las existentes al momento de entrada en vigor de este Plan, en tanto en cuanto no se produzca alguna de las siguientes circunstancias:

- Se produzca la caducidad de la licencia o autorización que habilita el uso del que se trate.



- Se produzca una modificación sustancial de la actividad desarrollada de conformidad con los criterios de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención de Contaminación y Calidad Ambiental de la Comunidad Valenciana o normativa que la sustituya y de la Ordenanza Municipal de Actividades y Edificación vigente.

- Se produzca una reestructuración total de la edificación en la que se encuentre implantado el uso de referencia.

2. Durante el período de mantenimiento del uso existente se podrán autorizar cualquier tipo de obras que no supongan una actuación de reestructuración de la edificación.

3. La compatibilidad del uso Terciario Vivienda turística, modalidad V1 (Tvt-v1) prevista en el artículo 6.4. apartado c. del presente Plan Especial, no entrará en vigor hasta que no se apruebe la correspondiente ordenanza reguladora de los mecanismos de control y de las condiciones de implantación de dicho uso.

4. Con la aprobación del Plan Especial no será de aplicación en su ámbito, la Ordenanza»

El apartado 7 del artículo 6 está dedicado al área de calificación de uso residencial. Este apartado 7 se divide en 7 subapartado, siendo de interés para este recurso el número 3, que dice:

«3.- Excepcionalmente en el área de calificación de uso residencial y con el fin de fomentar su rehabilitación y atendiendo a sus características edilicias, dimensiones y superficies, en los edificios protegidos con dificultad de implantación del uso residencial y que pertenezcan a una tipología de las que se identifican en el apartado 4 siguiente, se podrá autorizar la implantación del régimen de usos previstos para el subámbito terciario-singular (T-s) del área de calificación de uso terciario-exclusivo,. que se describe en el art, 6.18 de estas normas siempre que se formulen una . propuesta de actividad y rehabilitación de la edificación de forma simultánea, a nivel de anteproyecto, con el contenido suficiente para permitir la evaluación de su compatibilidad con * . los valores protegidos del inmueble señalados en la ficha particularizada del catálogo correspondiente. En estos casos se . requerirá dictamen favorable preceptivo de la Comisión Municipal de Patrimonio.» Art. 6.7.3.

El apartado 8 de este artículo 6 está dedicado a las condiciones del subámbito de Predominancia Residencial. Contiene 6 subapartados, estando



dedicado el 3 a *“Usos prohibidos o incompatibles en el subámbito Predominancia Residencial”*. Entre esos usos prohibidos, la letra d) incluye el uso terciario vivienda turística, salvo la modalidad V1 (Tvt-v1) si cumple de las condiciones exigidas (art. 6.8.3.d).

El subapartado 5 de este apartado 8 describe el régimen de compatibilidad de los usos permitidos en este subámbito. El epígrafe IV *“Uso Terciario vivienda turística modalidad V1 (Tvt-vi)”* dice lo siguiente;

«En este subámbito solo se admite la modalidad VI cumpliendo los requisitos establecidos para solicitar la compatibilidad urbanística definidos en el art. 6.4, apartado c. . Se admite en edificio de uso exclusivo-residencial y en mixto en cuyo caso se situarán siempre por encima tanto de las destinadas a usos no residenciales como de las destinadas a uso residencial comunitario a excepción de lo previsto para el uso Terciario Locales de oficinas profesionales (Tof 1) y (Tof 3).» Art. 6.8.5.IV.

El apartado 9 del artículo 6 está dedicado a las condiciones del subámbito de Predominancia Terciaria (comercial y servicios). Consta de 6 subapartados. El número 3 se refiere a los usos prohibidos o incompatibles en el subámbito de Predominancia Terciaria (comercio-servicios). La letra d) de este subapartado declara prohibido: *“d). Uso Terciario vivienda turística salvo modalidad V1 y V2 (Tvt-v1) y (Tvt-v2)”*. Art. 6.9.3.d).

El subapartado número 5 se describe el régimen de compatibilidad de usos permitidos en este subámbito. Nos interesan los epígrafes V y VI.

«V. Uso Terciario vivienda turística modalidad V1 (Tvt-v1): Se admite la modalidad V1 de acuerdo al régimen de compatibilidad definido para subámbito Predominancia Residencial.

VI. Uso Terciario vivienda turística modalidad V2 (Tvt-v2): Se admite la modalidad V2 cumpliendo los requisitos establecidos en el art. 6.4.3 apartado c. Se admite solo en edificio de uso exclusivo. Para admitir las nuevas implantaciones a la entrada en vigor de este Plan Especial se aplicará una distancia entre ellas que no será inferior a un radio de 150 metros.». Artículo 6.9.5 V y VI.



El apartado 15 del artículo 6 está dedicado al Área de Calificación de uso Terciario Exclusivo. Dice el subapartado 2 que:

«Estos edificios individualmente identificados se destinarán al uso terciario en todas sus plantas, con independencia del régimen de compatibilidad de usos previsto para cada una de ellas. A tal efecto se distinguen los siguientes subámbitos:

a)...

b) Terciario singular (T-s): edificaciones protegidas pertenecientes a tipologías que presentan dificultad para la implantación del uso residencial y pertenecen a los tipos arquitectónicos concretos y definidos en esta regulación.

c)...)» Art. 6.15.2.b)

El apartado 16 del artículo 6 está dedicado a las condiciones del subámbito: Terciario Genérico (T-g). El subapartado 3 a los usos prohibidos expresamente. La letra c) prohíbe el uso terciario de vivienda turística. Art. 6.16.3.c)

Finalmente, el apartado 18 del artículo 6 se refiere a las condiciones del subámbito: Terciario Singular (T-s). El subapartado 3 señala que se admite el régimen de uso correspondiente al subámbito Terciario genérico (T-g) con las prohibiciones y particularidades detalladas en este artículo:

«b. Dentro del uso Terciario hotelero Tho 1 no se admite la modalidad Hoteles-apartamento de acuerdo al DECRETO 75/2015, de 15 de mayo, del Consell, regulador de los establecimientos hoteleros de la Comunitat Valenciana.» Art. 6.18.3.b).

TERCERO.- Los motivos de impugnación utilizados por la actora frente a los referidos preceptos y la respuesta de la sentencia impugnada.

Los recurrentes alegaron en primer lugar falta de motivación en la regulación de los usos. A su juicio, la regulación del uso de vivienda turística por el PEP . Ciutat Vella infringe la normativa de competencia y unidad de



mercado y el libre ejercicio de actividades, y es contraria a los principios de proporcionalidad y no discriminación. .

Se objetó, además, que el Plan Especial de Protección regula como uso terciario lo que es un uso residencial y excluye el de vivienda turística del ámbito de predominancia terciaria.

Por otra parte, el régimen transitorio previsto en el art. 6.5.1 del PEP hace imposible mantener el uso respecto de viviendas turísticas que anteriormente no hubieran obtenido una licencia o autorización municipal que, sistemáticamente, ha sido negada por el Ayuntamiento de Valencia al considerar como uso hotelero el uso de vivienda turística en atención a la definición de usos del PGOU del municipio.

Alega también que el PEP en cuestión infringe la normativa sectorial en materia de turismo, concretamente la disposición adicional segunda de la Ley 15/2018, de 7 de junio, de la Generalitat, de Turismo, ocio y Hospitalidad de la Comunidad Valenciana, por ausencia de regulación por dicho plan especial del certificado de compatibilidad urbanística contemplado en esa DA2, e infringe los principios de buena regulación, así como los principios, consagrados por la Constitución Española y la normativa europea, de seguridad jurídica, derecho de propiedad . y libertad de empresa.

La sentencia de la Sala de Valencia declaró nulo del expresado acuerdo que aprobaba el Plan Especial, únicamente en cuanto al artículo 6.4.3.c) de sus normas urbanísticas, en lo relativo a las condiciones 1, 2 y 4 que impone el uso de vivienda turística Tvt-v1, así como el artículo 6.5.3 y el artículo 6.9.5.VI en cuanto a los extremos destacados en el Fundamento de Derecho décimo segundo de la sentencia.

Dicha sentencia, en lo que aquí interesa, se pronuncia en los siguientes términos:



«(...) La proporcionalidad y necesidad de las limitaciones impugnadas por la actora impuestas por el PEP al uso de viviendas turísticas habrá de analizarse, por tanto, desde esa perspectiva, examinando si pueden estimarse justificadas en la necesaria motivación que ha de contener el plan, justificación que debe buscarse en su memoria (STS, 3ª, Sección 5ª, de 2 de junio de 2021, precitada).

(...) Pues bien, desde la indicada perspectiva entiende esta Sala que, como aduce la demandante, las condiciones de implantación urbanística que el art. 6.4.3.c) del PEP Ciutat Vella impone para solicitar la compatibilidad urbanística del uso de vivienda turística V1 (Tvtv1) en el apartado 1 del precepto -que la vivienda sea cedida con finalidad turística por una persona física para la que dicha vivienda constituye su domicilio habitual, por lo que deberá estar empadronada en ella- y en su apartado 2 - que el o los periodos temporales comercializados con finalidad turística no superen cualquiera que sea el número de veces que se cede los 60 días en un año natural- no se ajustan a los aludidos principios de proporcionalidad y necesidad.

Así, en primer lugar, no se encuentra justificada en el PEP la razón por la que dispone que la vivienda turística V1 no puede ser cedida por una persona jurídica (...).

(...) Tampoco se justifica nada sobre el particular en el documento que adjunta el Ayuntamiento de Valencia con su contestación a la demanda como documento nº 2 en el que se vierten por la directora del equipo técnico redactor del PEP determinadas consideraciones urbanísticas en respuesta a las alegaciones presentadas “desde el punto de vista concurrencial” por la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana.

Todo lo expresado lleva a la sala de instancia a considerar contraria a derecho la aludida limitación urbanística -condición- que impone el PEP al uso de viviendas turísticas V1 (Tvt-v1) al no estar justificada esa limitación en los aludidos principios de proporcionalidad y necesidad

(...).

(...) Y a la misma conclusión cabe llegar acerca de la limitación que contiene el art. 6.4.3.c), también en el apartado 1, relativa a que la vivienda que ceda la persona física con finalidad turística constituya su domicilio habitual, debiendo estar empadronado en ella: nada se justifica acerca de dicha condición en las memorias del PEP.

Esa falta de justificación es asimismo apreciable en lo relativo a la condición 2 que regula el mencionado art. 6.4.3.c), consistente, tal como ha sido indicado, en que el



periodo o los periodos temporales comercializados con finalidad turística no superen cualquiera que sea el número de veces que se cede los 60 días en un año natural (...).

(...) Estos mismos argumentos son extensibles a los arts. 6.5.3 del PEP y 6.9.5.VI (...).

(...) El carácter normativo del plan no puede quedar sometido a la incertidumbre que supone la aprobación de la correspondiente ordenanza reguladora. El plan contiene suficientes determinaciones para que no quede pospuesta su eficacia. No hay justificación ni se dan razones de la necesidad de aplazar esa eficacia; por último, y es grave, que quede en una absoluta nebulosa el momento de la aprobación de la oportuna ordenanza, lo cual crea una gran inseguridad jurídica que contradice la vocación normativa e indefinida del plan (...).

(...) Tampoco es ajustada a derecho la condición 4 que también incluye en el art. 6.4.3.c) del PEP, y que también se impugna por la demandante (...).

(...) El interés general perseguido por el PEP Ciutat Vella, que consiste, en lo que a efectos de la presente litis importa, en la protección del derecho a la vivienda, el entorno urbano y el patrimonio histórico, no es en absoluto, por tanto, el interés particular que pueden perseguir las comunidades de propietarios limitando o condicionando la actividad de viviendas turísticas en su inmueble en aplicación de la legislación sobre propiedad horizontal. El PEP no puede, por consiguiente, como hace su normativa urbanística, asumir sin más de manera automática como interés general el interés particular acordado por las comunidades de propietarios (...).»

Finalmente, y en cuanto a la impugnación por la actora de los artículos 6.9.3.d), 6.15.2, 6.16.3.c) y 6.18.3.b) del Plan Especial recurrido, la sentencia expresa lo siguiente:

«(...) nada argumenta sobre la ilegalidad de los mismos en su escrito de demanda. Es cierto que se habla de la desproporción del régimen de transitoriedad de usos o del exceso de distancias para el uso terciario de la vivienda turística, pero aparte del simple alegato no se dan razones de esa desproporción, ni la fuente de la que se desprenda tal desproporción, por lo cual se trata de un supuesto exceso o deficiencia alegado en sentido genérico, y sin bases o pruebas para apoyarlo (...).»





En virtud de las razones expuestas, la sentencia declara la nulidad de pleno derecho del art. art. 6.4.3.c) de sus normas urbanísticas, en lo relativo a las condiciones 1, 2 y 4 que impone al uso de vivienda turística TvtVI; así como el art. 6.5.3 y el art. 6.9.5.VI.

El 6.5.3., por diferir la entrada en vigor hasta que se apruebe la correspondiente ordenanza reguladora de los mecanismos de control y de las condiciones de implantación de dicho uso, y, el 6.9.5.VI, en cuanto que solo admite en la modalidad V2 en edificio de uso exclusivo y para la admisión de las nuevas implantaciones a la entrada en vigor de este Plan Especial se aplicará una distancia entre ellas que no será inferior a un radio de 150 metros. El respeto de esa distancia la considera la sentencia excesiva y desproporcionada y sin justificación.

La disconformidad con la sentencia la expresan tanto el Ayuntamiento de Valencia como la Asociación de Viviendas de Alquiler por Estancias Cortas de Valencia, preparando ambos el correspondiente recurso de casación.

El Ayuntamiento de Valencia denuncia en el escrito de preparación la infracción de los artículos 43 y 49 del Tratado de Funcionamiento de Unión Europea, 4.1 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior, 3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, 5 de la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado; y, por su parte, la Asociación de Viviendas Alquiler por Estancias Cortas de Valencia, la infracción de los artículos 33.1 y 67.1 LJCA, 24 y 120.3 CE por falta de motivación de la sentencia, 38 CE y 129 Ley 39/2015, de 1 de octubre, 5 y 17.4 Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado y 3.11 Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La recurrente (Ayuntamiento de Valencia) considera que sí es conforme a Derecho el PEP de Ciutat Vella, por resultar ajustado a los principios de



necesidad y proporcionalidad que el planeamiento urbanístico, una vez reguladas las condiciones de compatibilidad del uso terciario de vivienda turística, abierto en su ejercicio tanto a personas físicas como jurídicas y sin limitación temporal, regule un segundo tipo de uso de vivienda turística que se incardina en la economía colaborativa, y por ello se autoriza su ejercicio a las personas físicas residentes en la vivienda que constituya su domicilio habitual y con límites a su comercialización a un número minoritario de días al año, de tal forma que no resulte desvirtuado el uso residencial atribuido por el plan a la vivienda, ni se produzca un cambio de uso urbanístico precisado de título habilitante.

Por su parte, la recurrente (Asociación de Viviendas Alquiler por Estancias Cortas de Valencia) considera que el plan especial prevé un diferente trato normativo entre el uso de vivienda turística y otros usos terciarios, sin que la memoria justificativa explique las razones por las que se produce este tratamiento normativo discriminatorio, o justifique, de alguna forma, como este diferente trato puede coadyuvar al mantenimiento del tejido residencial de Ciutat Vella, pues, en la práctica, la implantación de todos estos usos implicarían un cambio de uso del inmueble que, inicialmente, tendría la calificación urbanística de Uso Residencial, con la consiguiente pérdida del carácter residencial que, precisamente, se afirma querer conservar. En consecuencia, los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) debieron ser anulados toda vez que el tratamiento normativo diferenciado aplicado es discriminatorio y atenta contra el principio de igualdad, en su vertiente de igualdad ante la Ley. La discriminación existe desde el momento en que, siendo objeto del plan especial la protección del tejido residencial y el entorno urbano, y tratándose todos ellos de usos terciarios que, en fin, su implantación va a modificar necesariamente la calificación del uso residencial, eliminando unidades residenciales del mercado de la vivienda, el planificador decide, sin justificación alguna, autorizar unos usos y prohibir otros.

CUARTO.- La determinación de la cuestión de interés casacional y de las normas que han de ser interpretadas.





El auto de admisión del recurso precisa como cuestiones respecto de las que concurre interés casacional objetivo las siguientes:

«1) Reafirmar, complementar, matizar o, en su caso, corregir o rectificar la doctrina sentada en la STS nº 109/2023, de 31 de enero de 2023 (RCA nº 8318/2021), en cuanto a 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 en las “imperiosas razones de interés general” definidas en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

2) Determinar si los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) de las normas urbanísticas del PEP de Ciutat Vella, en cuanto prohíben el uso terciario de vivienda turística, mientras que en la misma Área y Subámbito, en las mismas condiciones, se permiten otros usos terciarios (oficinas y hotelero), son conformes a los principios de proporcionalidad y necesidad ínsitos en razones imperiosas de interés general y al principio de igualdad, en su vertiente de no discriminación normativa.»

En atención a lo expuesto, se identifican como normas que, en principio, deben ser objeto de interpretación las siguientes: el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; los artículos 4.8 y 15 de la Directiva 2006/123/CE (Directiva de servicios); y los arts. 4, 9 y 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

QUINTO.- El escrito de interposición de la Asociación de Viviendas de Alquiler por Estancias Cortas de Valencia (AVAEC).

Plantea esta parte, en primer lugar, una cuestión previa relativa a la existencia de cosa juzgada. Al efecto pone de manifiesto que contra el acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia de 13 de febrero de 2020, por el que se aprobó definitivamente el Plan Especial de Protección de Ciutat Vella (en adelante, PEP-CV), se interpusieron dos recursos contenciosos-administrativos:





El primero, fue interpuesto por VIUTUR-ASOCIACIÓN DE PEQUEÑOS PROPIETARIOS, GESTORES Y SIMPATIZANTES DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA y fue tramitado bajo el N° de Recurso: 80/2020, recayendo la Sentencia n.º 657/2022, de 11 de noviembre de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que declaró nulo de pleno derecho el art. 6.4.3.c) de las normas urbanísticas, en lo relativo a las condiciones 1, 2 y 4 que impone al uso de vivienda turística Tvt-v1.

El segundo recurso fue interpuesto por la ASOCIACIÓN DE VIVIENDAS ALQUILER POR ESTANCIAS CORTAS DE VALENCIA, y fue tramitado bajo el N° de Recurso: 81/2020, recayendo la Sentencia n.º 658/2022, de 11 de noviembre de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana Esta Sentencia, además de declarar la nulidad de pleno derecho del art. 6.4.3.c), en lo relativo a las condiciones 1, 2 y 4 que impone al uso de vivienda turística Tvt-v1, anuló el art. 6.5.3 y el art. 6.95.VI de las normas urbanísticas, en cuanto a los extremos destacados en el Fundamento de derecho décimo segundo de la sentencia.

Es preciso señalar que, a la hora de decidir la suerte de este segundo recurso, la Sala de instancia partió *“(...) de los razonamientos y conclusiones expresadas en la sentencia recaída en el procedimiento 80/2020, que aborda la mayor parte del debate que se suscita en nuestro asunto, y que debemos seguir por razones de coherencia, unidad de doctrina y seguridad jurídica.”*

Contra la Sentencia n.º 657/2022, de 11 de noviembre de 2022, el Ayuntamiento de Valencia preparó recurso de casación que fue inadmitido por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por Providencia de fecha 21 de julio de 2023 (recurso de casación núm.: 1125/2023), siendo dos las causas de su inadmisión:



«1) El incumplimiento de los requisitos que impone el artículo 89.2 LJCA al escrito de preparación, concretamente: falta de fundamentación suficiente, con singular referencia al caso, sobre la concurrencia de los supuestos invocados del artículo 88.2.a), b), c), f) y g) LJCA, que permiten apreciar el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo; y 2) La carencia de interés casacional objetivo en los términos en los que ha sido preparado el recurso, pues sobre las cuestiones suscitadas existe jurisprudencia, cuya doctrina aplica la sentencia recurrida al supuesto enjuiciado, concretamente las SSTS nº 1550/2020, de 19 de noviembre (RC 5958/2019), nº 75/2021, de 26 de enero (RC 8090/2019) y nº 779/2021, de 2 de junio (RC 7477/2019).»

El recurso de casación preparado por el Ayuntamiento de Valencia contra la Sentencia n.º 658/2022, de 11 de noviembre de 2022, se dirige, y citamos textualmente, “(...) *a que se fije criterio interpretativo en interés casacional con relación a las normas infringidas y en concreto, si las condiciones 1 y 2 del 6.4.3 c) de las Normas Urbanísticas del PEP de Ciutat Vella relativas al ejercicio de la actividad de viviendas turísticas en el ámbito de la economía colaborativa resultan conformes a los principio de proporcionalidad y necesidad ínsitos en las imperiosas razones de interés general*” sin tener en cuenta que las condiciones 1 y 2 del 6.4.3 c) de las Normas Urbanísticas del PEP-CV fueron expulsadas definitivamente del ordenamiento jurídico cuando la Sentencia n.º 657/2022, de 11 de noviembre de 2022 adquirió firmeza, esto es, cuando se inadmitió a trámite el recurso de casación preparado por el Ayuntamiento de Valencia contra dicha Sentencia.

Esta parte entiende que si bien la existencia de cosa juzgada material debió llevar a la Sala de Admisiones a inadmitir el recurso de casación preparado por el Ayuntamiento de Valencia contra la Sentencia n.º 658/2022, de 11 de noviembre de 2022, una vez admitido a trámite, considera que las referidas condiciones 1,2 y 4 del art. 6.4.3 c) de las normas urbanísticas del PEP-CV no pueden ser objeto de enjuiciamiento en esta casación por pérdida sobrevenida del objeto del recurso preparado por el Ayuntamiento de Valencia, como tampoco lo pueden ser los arts. 6.5.3 y el art. 6.95.VI de las normas urbanísticas en la medida en que no han sido objeto del recurso de casación





preparado por el Ayuntamiento de Valencia que, recordemos, se limitaba a las condiciones 1 y 2 del art. 6.4.3.c).

Sobre la cosa juzgada material, la imposibilidad de pronunciarse en casación acerca de la legalidad de disposiciones generales que han sido anuladas por sentencia firme y la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de casación en estos casos, cita el ATS 835/2016, de 21/01/2016.

En cuanto al fondo del asunto, entiende la parte que el presente recurso de casación ha de limitarse a las siguientes cuestiones:

(i) Si la prohibición del uso de vivienda turística, en los supuestos previstos en los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) de las normas urbanísticas del PEP-CV, vulnera la libertad de establecimiento proclamada en el art. 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y art. 4 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

(ii) Si esta regulación se ajusta a los principios de buena regulación, especialmente al principio proporcionalidad previsto en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, art. 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, art. 9 de la citada Ley 17/2009 y art. 9 y 10 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, es decir, si esta regulación es la imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma y si la misma se adopta por no existir otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

(iii) Si la prohibición del uso de vivienda turística, en los supuestos previstos en los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) de las normas urbanísticas del PEP-CV, vulnera el principio de igualdad, en su vertiente de igualdad ante la Ley y no discriminación, al contener un diferente trato normativo entre el uso



de vivienda turística, que es prohibido, y otros usos terciarios (oficinas y hotelero) que, en unas mismas condiciones, son admitidos.

No se trata, por tanto, de si un plan urbanístico puede imponer limitaciones al ejercicio de la actividad de uso turístico, sino si, en el concreto caso de autos, los arts. 6.16.3.c) y 6.8.3.d) del PEP-CV debieron ser anulados por vulnerar la libertad de establecimiento, el principio de proporcionalidad y el principio de igualdad, en su vertiente de igualdad ante la ley, todo esto a la luz de la normativa constitucional, estatal y europea ya citadas.

Así, tras recordar el régimen de usos previsto en el ámbito ordenado del PEP-CV, señala que en el Plan se prohíbe, en todo caso, el uso terciario de vivienda turística, en cualquiera de sus modalidades (art. 6.16.3.c), en tanto se permiten otros usos terciarios como es el uso de oficinas y el uso hotelero, sin que la memoria justificativa explique las razones por las que se produce este tratamiento normativo discriminatorio o justifique, siquiera indiciariamente, como la implantación de usos terciarios distintos al uso de vivienda turística puede coadyuvar al mantenimiento del tejido residencial o a la protección del entorno urbano de Ciutat Vella pues, en la práctica, la implantación de todos estos usos implica un cambio de uso del inmueble que, irremediamente, conllevaría una pérdida de su carácter residencial, que es precisamente el planificador afirma querer conservar.

La regulación expuesta, por tanto, infringe el principio de proporcionalidad previsto en el art. 129.3 de la LPAC, art. 5.2 de la LGUM, art. 5.c) y 9.2.c) de la LASE y art. 10.2.c) de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, siendo a todas luces excesiva la prohibición del uso de vivienda turística en los supuestos analizados, en confrontación con el régimen urbanístico previsto en el plan especial para otros usos terciarios en una misma condición, área y subámbito.



Por otra parte, los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) de las normas urbanísticas del PEPCV infringen el art. 14 de la Constitución Española que proclama el principio de igualdad ante la ley por cuanto las limitaciones a los usos que potencialmente pueden impedir la consecución de estos objetivos se dirigen exclusivamente frente a un sector de actividad, en este caso, frente al sector del alquiler vacacional, mientras que otros sectores y actividades, netamente terciarios (oficinas y despachos), incluso otras actividades propias de la actividad destinada a prestar servicios de alojamiento turístico (establecimientos hoteleros), no solo no ven limitadas sus condiciones de implantación sino que, en algunos casos, les resulta de aplicación condiciones menos restrictivas que las previstas para el uso de vivienda turística en los supuestos en que su implantación no está prohibida.

Se cuestiona, en definitiva, que el planificador urbanístico mediante un plan especial pueda establecer un diferente régimen jurídico urbanístico para distintos usos terciarios, prohibiendo o limitando el uso de vivienda turística al tiempo que se favorece la implantación de otros usos terciarios cuya implantación conlleva, en la práctica, una modificación del uso residencial y, por tanto, los mismos efectos sobre el tejido residencial y el entorno urbano que el planificador trata de paliar, y se cuestiona también que la concreta prohibición del uso de vivienda turística contenida en los arts. 6.16.3.c) y 6.8.3.d) de las normas urbanísticas, a la vista de la regulación de los distintos usos terciarios, se ajuste al principio de proporcionalidad por tratarse de la medida menos restrictiva de derechos o menos distorsionadora para la actividad económica.

Se une a lo anterior el hecho de que la memoria justificativa del plan parcial no ofrece justificación alguna que explique la razón por la que un uso terciario es prohibido mientras otros usos son permitidos en las mismas condiciones, área y subámbito, un plus motivación exigible al planificador por cuanto en todos los casos, la implantación de estos usos terciarios afecta a los objetivos de ordenación que son precisamente los que le llevó a prohibir, en





determinadas situaciones, el uso de vivienda turística, en las modalidades Tvt-v1 y Tvt-v2.

Finaliza su escrito solicitando que se dicte sentencia en la que se anulen los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) de las normas urbanísticas del Plan Especial de Protección de Ciutat Vella.

SEXTO.- Escrito de interposición del recurso del Ayuntamiento de Valencia.

Comienza la Corporación recurrente recordando que el ámbito de este Plan Especial incluye, como consta en el Fundamento de Derecho Segundo de la sentencia impugnada, además de la parte denominada Ciutat Vella de la ciudad de Valencia, que es Conjunto Histórico declarado Bien de Interés Cultural, el territorio adyacente a ella que pertenece al entorno de protección y de los monumentos incluidos en el perímetro de su superficie. Comprende una superficie total de 2.264.814,97 m² donde está prevista una edificabilidad residencial de 3.108.770 m²t y una edificabilidad terciaria de 387.447,71 m²t.

También recuerda que la regulación de la vivienda turística en el PEP Ciutat Vella es la siguiente: Dentro del Área de Calificación Residencial, subámbito de predominancia residencial se permite el uso de vivienda turística V1 (Tvt-1) cumpliendo los cuatro requisitos definidos en el artículo 6.4.3 apartado c) de sus Normas Urbanísticas; y en el subámbito de predominancia terciaria se admite tanto la vivienda turística V1, cumpliendo con los cuatro requisitos de compatibilidad, como la V2, si bien solo en edificio de uso exclusivo.

El Plan establece la categoría de vivienda turística V2 a desarrollar por profesionales, sin restricción de plazo, en un subámbito determinado, y en edificio de uso exclusivo. Se trata de una previsión del Plan para dar cabida en Ciutat Vella a esta nueva modalidad de alojamiento turístico, sin poner en riesgo el tejido residencial de Ciutat Vella.





Pero el PEP de Ciutat Vella quiso dar un paso más allá al contemplar una segunda posibilidad de ejercicio de la vivienda turística en el marco de la economía colaborativa, es la vivienda turística V1, para que las personas residentes en cualquier vivienda de Ciutat Vella durante sus periodos de vacaciones con un máximo de 60 días, puedan destinarlas a un uso turístico que les permita sufragar determinados gastos personales.

Es precisamente voluntad del Plan permitir que cualquier persona que resida en Ciutat Vella, con independencia de en qué barrio se encuentre su vivienda o en qué planta del edificio se ubique, pueda hacer uso de esta figura urbanística, denominada en el Plan V1 (Tvt1), durante los días que se ausenta de su domicilio con un máximo de 60 días al año.

La sentencia n.º 658 de 11 de noviembre de 2022, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, declara nulas las condiciones 1, 2 y 4 del artículo 6.4.3 c) de las Normas Urbanísticas del PEP de Ciutat Vella, relativas al uso de vivienda turística V1 (Tvt-1), siendo que dicho artículo 6.4.3 c) tiene la siguiente redacción:

«Artículo 6.4.3.c) Uso terciario Vivienda Turística TVT “unidad completa destinada a satisfacer alojamiento temporal con fines turísticos de conformidad con lo establecido en el artículo 65 de la Ley 15/2018 de 7 de junio de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunidad Valenciana (DOGV 8 de junio de 2018) y del Decreto 92/2009 de 3 de julio o normativa que en un futuro la sustituya.”

Según las condiciones de implantación se establecen las siguientes modalidades:

V1.- Vivienda Turística (Tvt-V1): Para solicitar la compatibilidad urbanística de este uso la persona interesada deberá acreditar el cumplimiento de estas cuatro condiciones siguientes:

Que la vivienda sea cedida con finalidad turística por una persona física para la que dicha vivienda constituya su domicilio habitual por lo que deberá estar empadronado en ella.



1. Que el o los periodos temporales comercializados con finalidad turística no superen, cualquiera que sea el número de veces que se cede, los 60 días en un año natural.

2. Que la vivienda dispone del correspondiente título habilitante que autorice la ocupación.

3. Que dicho uso no se encuentre expresamente limitado o condicionado más allá de lo previsto en este apartado por los Estatutos de la Comunidad de Propietarios del edificio donde se emplace la vivienda. Estas limitaciones y condiciones que pudieran imponer los Estatutos de la Comunidad de Propietarios si son más restrictivas prevalecerán sobre lo dispuesto en este apartado.»

La condición 1 –que la vivienda sea cedida con finalidad turística por una persona física, que debe constituir su domicilio habitual, por lo que deberá estar empadronado en ella– y la condición 2 –que los periodos temporales comercializados con finalidad turística no superen, cualquiera que sea el número de veces que se cede, los 60 días en un año natural-, se estiman contrarias a Derecho por la sentencia nº 658 en su FD Decimosegundo porque las aludidas condiciones no encontrarían justificación en los principios de proporcionalidad y necesidad, considerando la Sala de Valencia que *«la alusión en la memoria justificativa a la recuperación del tejido residencial de Ciutat Vella no impidiendo usos urbanísticos compatibles con el carácter residencial predominante generados en la actualidad en torno al concepto de "economía colaborativa" no puede llevar, desde luego, a entender justificada la referida limitación urbanística.»*

Se imputa a la sentencia la infracción de los artículos 43 y 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la vulneración de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre relativa a los servicios del mercado interior, esencialmente su artículos 4.1 en cuanto define el concepto de "servicio", en el que, según la STJUE de 22 de septiembre de 2020, estarían comprendidas las actividades de arrendamiento de viviendas turísticas ejercidas por una persona jurídica o por una persona física, y tanto si se ejercen con carácter profesional como no profesional, su artículo 4.2 que define el concepto de prestador, su artículo 4.8 en cuando considera razón imperiosa de interés general la protección del medio



ambiente y del entorno urbano y la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y también el artículo. 10.2, letra c) en cuanto al requisito de la proporcionalidad al objetivo de interés general perseguido.

También considera vulnerada la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, principalmente en cuanto a lo dispuesto en su artículo 3, que incluye en el concepto de prestador de servicios tanto a las personas físicas como a las personas jurídicas, su art. 5, cuyas letras b) y c) regulan, respectivamente, los principios de necesidad y proporcionalidad, y su art. 10.2.c), que también recoge el requisito de proporcionalidad al objetivo de interés general perseguido.

Asimismo, considera infringida la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado, que en su artículo. 5 recoge igualmente los principios proporcionalidad a la razón imperiosa de interés general invocada y el principio de necesidad, al exigir que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador.

Y por último, la sentencia impugnada obvia la Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones de 2 de junio de 2016 (A European Agenda for the collaborative economy) que recoge y define el término "**economía colaborativa** como los modelos de negocios donde las actividades son facilitadas por plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de bienes o servicio a menudo proporcionados por particulares."

Se niega en este escrito que el Plan vete el desarrollo de la actividad de viviendas turísticas a las personas jurídicas, y además lo estaría limitando temporalmente, lo que no resultaría acorde a la libertad de establecimiento consagrada en el Derecho comunitario europeo y también protegida en el Derecho interno del Estado español.





Al contrario, artículo 6.4.3.c) del PEP Ciutat Vella en su último párrafo, que ha sido declarado conforme a Derecho, también regula y establece las condiciones de compatibilidad urbanística del uso terciario de viviendas turísticas que denomina V2 (Tvt-v2), en edificio exclusivo que debe cumplir íntegramente la normativa autonómica sectorial en la materia, contenida en el Decreto 92/2009, de 3 de junio, del Consell, y permite que el inmueble sea cedido para este uso tanto por personas físicas como por empresas o entidades gestoras de viviendas turísticas. Este es el cauce que arbitra el Plan para que los profesionales del sector de arrendamiento de viviendas turísticas puedan lícitamente desarrollar su actividad empresarial, aunque con una regulación orientada a garantizar que ello no menoscabe el tejido residencial de Ciutat Vella, que el Plan persigue mantener y recuperar como uno de sus principales objetivos.

Por tanto, el PEP de Ciutat Vella no está cercenando la libertad de establecimiento de estas empresas y entidades, sino que más bien la permite expresamente, la regula y establece sus condiciones de compatibilidad urbanística, regulación que la sentencia considera ajustada a Derecho.

Ningún reproche de ilegalidad hubiera efectuado la sentencia si el PEP de Ciutat Vella se hubiera limitado a regular este uso de viviendas turísticas V2, plenamente respetuoso de los principios comunitarios de proporcionalidad y necesidad.

Por tanto, tampoco pueden entenderse vulnerados tales principios por el hecho de que el Plan, tras efectuar una completa regulación del uso V2, abierto en su ejercicio tanto a personas físicas como a jurídicas, dé el paso de introducir un elemento adicional de flexibilidad permitiendo un segundo tipo de uso de viviendas turísticas pensado exclusivamente para ser desarrollado por las personas residentes en su propio domicilio, sin pervertir el uso residencial que le es propio conforme al Plan.





Precisamente por eso el PEP limita este segundo tipo de uso de viviendas turísticas para su ejercicio solo por personas físicas, porque las personas jurídicas tienen un domicilio o razón social, pero solo las personas físicas pueden considerarse residentes, solo ellas pueden empadronarse en una vivienda, y solo ellas gozan del derecho a la vivienda reconocido por el artículo 47 de la Constitución Española.

Lo mismo sucede con la limitación temporal de la comercialización de la vivienda para este segundo uso durante un máximo de 60 días al año. Necesariamente este uso terciario debía ser minoritario en términos temporales en el conjunto del año natural, pues de haber permitido el Plan que se convirtiera en mayoritario (más de 6 meses al año), la vivienda dejaría de estar destinada a un uso residencial, que es el atribuido por el Plan y aquel para el que obtuvo licencia de edificación y título habilitante de la ocupación, y debería tramitarse y aprobarse un cambio de uso.

De acuerdo con lo expuesto, esta parte estima que sí es conforme a Derecho, por resultar ajustado a los principios de necesidad y proporcionalidad que el planeamiento urbanístico, una vez reguladas las condiciones de compatibilidad del uso terciario de vivienda turística, abierto en su ejercicio tanto a personas físicas como jurídicas y sin limitación temporal (uso V2), regule un segundo tipo de uso de vivienda turística (V1), meramente residual y complementario del anterior, que se incardina en la economía colaborativa, y por ello se autoriza su ejercicio a las personas físicas residentes en la vivienda que constituya su domicilio habitual y con límites a su comercialización a un número minoritario de días al año, de tal forma que no resulte desvirtuado el uso residencial atribuido por el plan a la vivienda, ni se produzca un cambio de uso urbanístico precisado de título habilitante.

Esta diferenciación de trato normativo, en base al carácter “particular” o “profesional” del arrendador de vivienda turística responde a los criterios comunitarios. En este sentido, la Comisión Europea estima esencial una diferenciación de trato entre los proveedores particulares (“peers”), a los que



define como: “*individuos que ofertan este servicio de manera ocasional*”, de los proveedores profesionales.

Por tanto, la economía colaborativa, en los términos definidos por las autoridades comunitarias europeas, justifica esa segunda modalidad de vivienda turística (V1), lo cual no significa que deba contemplarse de manera aislada al resto de la regulación de la vivienda turística que se contiene en el PEP de Ciutat Vella. Dado que la regulación que se contiene el Plan constituye un conjunto indisoluble de modo que la categoría de vivienda turística V1 no tiene sentido sin la categoría V2, puede concluirse que los mismos razonamientos que la Sala de Valencia emplea para considerar el uso V2 como conforme a los principios de proporcionalidad y necesidad son igualmente válidos para la regulación del uso V1, en el marco, insistimos, de la economía colaborativa.

No estima esta parte, por tanto, que la regulación del uso V1 requiera de mayor motivación adicional en la memoria del Plan. En la medida que el plan tiene naturaleza de norma, no puede exigirse esa proporcionalidad de todas y cada una de las determinaciones que contiene, sino que el plan, por esa naturaleza normativa, ha de tener unas líneas generales, unos principios, que son los que inspiran su concreta regulación y que son los que deben inspirar esa proporcionalidad de las limitaciones a la libertad de establecimiento.

En conclusión, las condiciones del artículo 6.4.3 c) del PEP de Ciutat Vella al establecer los requisitos de ejercicio de la actividad de vivienda turística V1 en viviendas de uso residencial en el ámbito de dicho Plan Especial, conforme a los criterios comunitarios europeos que definen la economía colaborativa, resultan conformes a los principios de proporcionalidad y necesidad ínsitos en las imperiosas razones de interés general definidas en la Directiva 2006/123 CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.



La anulación por la sentencia de las condiciones 1, 2 y 4 para la implantación del uso de vivienda turística V1 desvirtúa radicalmente el uso de vivienda turística V1 los fines para los fue contemplada por el planificador municipal, al convertir un uso complementario y temporal, en general y permanente. El PEP ya tiene previsto la categoría V2 para el ejercicio profesional de la comercialización de viviendas turísticas. Esta anulación traerá como consecuencia la proliferación indiscriminada de viviendas turísticas en todo el ámbito residencial de 3.108.770 m².

La anulación de las condiciones del uso vivienda turística V1 tiene enorme trascendencia jurídica tanto en lo relativo a la regulación establecida en el PEP de Ciutat Vella como en el cumplimiento de su objetivo de protección del patrimonio histórico y cultural que existe en su ámbito e implica que todo el régimen de usos establecido en el Plan a través de la zonificación utilizada se desvirtúa e interfiere de forma radical en el uso residencial.

Las condiciones 1 y 2 anuladas por la sentencia impugnada son fundamentales para mantener la compatibilidad de usos adecuada al uso residencial. Su eliminación no puede traer como consecuencia que un uso (el de vivienda turística) considerado como compatible o permitido en determinadas condiciones, se convierta en un uso global o dominante. Esta interpretación rompería TODOS los criterios de zonificación que se utilizaron a la hora de elaborar el Plan Especial y que la propia sentencia acepta como planteamiento general. Se producirá la terciarización del ámbito, ya que la mayoría de los comercios se destinarán a dar satisfacción a las necesidades de los turistas, a costa de los servicios de los residentes. Se produce una profunda transformación de usos del barrio en detrimento de la población residente.

En definitiva, se producirá una regresión en las condiciones de protección ambiental de un ámbito físico tan sensible desde el punto de vista patrimonial (por tratarse de un Conjunto Histórico Protegido, declarado Bien de Interés Cultural) como el ámbito de Ciutat Vella de Valencia.



SÉPTIMO.- Escrito de oposición al recurso del Ayuntamiento de Valencia por parte de la Asociación de Viviendas de Alquiler por Estancias Cortas de Valencia (AVAEC).

Insiste esta parte en la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de casación preparado por el Ayuntamiento de Valencia.

Recuerda que frente al Plan Especial de Protección de Ciutat Vella no solo se interpuso el recurso que ahora se dilucida en casación, sino que también se interpuso otro recurso por VIUTUR-ASOCIACIÓN DE PEQUEÑOS PROPIETARIOS, GESTORES Y SIMPATIZANTES DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA y fue tramitado bajo el N° de Recurso: 80/2020, recayendo la Sentencia n.º 657/2022, de 11 de noviembre de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que declaró nulo de pleno derecho el art. 6.4.3.c) de las normas urbanísticas, en lo relativo a las condiciones 1, 2 y 4 que impone al uso de vivienda turística Tvt-v1, sentencia que ganó firmeza al ser inadmitido el recurso de casación interpuesto frente a ella.

Por ello, considera esta parte que las referidas condiciones 1 y 2 del art. 6.4.3 c) de las normas urbanísticas del PEP-CV no pueden ser ya objeto de enjuiciamiento.

En cuanto al fondo, sostiene que la recurrente confunde las distintas modalidades de alojamientos turísticos que se regulan en la normativa sectorial turística. Concretamente, confunde la **modalidad de vivienda de uso turístico**, regulada en el PEP-CV bajo la denominación V1.- Vivienda Turística (Tvt-v1), con la **modalidad de bloque de apartamentos turísticos**, regulada en el PEP-CV bajo la denominación V2.- Vivienda Turística (Tvt-v2).





Una vivienda de uso turístico no se diferencia de un bloque de apartamentos turísticos porque su comercialización se realizase por una persona física o jurídica o, en los términos empleados por la recurrente, el bloque de apartamentos turísticos se comercialice por “profesionales”. Ambas modalidades de alojamiento turístico son distintas y nada tienen que ver entre ellas, algo que se deduce claramente del hecho de que cada una de estas modalidades contara, en el momento de aprobarse el PEP-CV, con un desarrollo reglamentario independiente. de modo que las viviendas turísticas venían reguladas en el Decreto 92/2009 de 3 de julio, por el que aprueba el reglamento regulador de las viviendas turísticas denominadas apartamentos, villas, chalés, bungalows y similares, y de las empresas gestoras, personas jurídicas o físicas, dedicadas a la cesión de su uso y disfrute, en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, mientras que los bloques de apartamentos se reglamentaban en el Decreto 91/2009, de 3 de julio, del Consell, por el que aprueba el reglamento regulador de los bloques y conjuntos de viviendas turísticas de la Comunitat Valenciana. Estos dos Decretos estaban vigentes en el momento en el que se aprueba definitivamente el PEP-CV, y si bien en la actualidad ambas modalidades se regulan en el Decreto 10/2021, de 22 de enero, del Consell, de aprobación del Reglamento regulador del alojamiento turístico en la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 9015 de 08.02.2021), siguen regulándose como modalidades de alojamiento bien diferenciadas. El uso terciario V2 (Tvt-v2) se identifica con la modalidad de bloque de apartamentos turísticos, por lo que la remisión al Decreto 92/2009, de 3 de junio, es errónea. De ahí que la sentencia de instancia, cuando aborda la regulación de usos contenida en las normas urbanísticas del PEP-CV, concluya la infracción de los principios de necesidad y proporcionalidad, así como la libertad de establecimiento, respecto de las condiciones 1,2 y 4 del art. 6.4.3.c), pues con ellas se impide el desarrollo de la modalidad vivienda de uso turístico, que no puede entenderse garantizada con la modalidad V2 (Tvt-v2), que es la modalidad de bloque de apartamentos turísticos.



La regulación contenida en el PEP-CV de la modalidad de vivienda de uso turístico V1 (Tvt-v1), en la medida en que limita su comercialización a personas físicas que, además, sean residentes habituales y estén empadronadas en la vivienda, anula, de forma definitiva, el alquiler vacacional en esta modalidad no solo a personas jurídicas sino también personas físicas que no sean residentes en la vivienda, vulnerando con ello: **1)** la jurisprudencia europea y, en concreto, la STJUE de 22 de septiembre de 2020, según la cual, están comprendidas en el concepto de “servicio”, en el sentido del art. 4, punto 1, de la Directiva 2006/123, las actividades de arrendamiento a cambio de una remuneración de inmuebles amueblados destinados a vivienda a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, efectuadas de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo, tanto si dichas actividades son ejercidas a título individual por una persona jurídica o por una persona física, y tanto si se ejercen con carácter profesional como no profesional; **2)** el art. 3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, define como prestador del servicio “*cualquier persona física con la nacionalidad de cualquier Estado miembro, o residente legal en España, o cualquier persona jurídica o entidad constituida de conformidad con la legislación de un Estado miembro, cuya sede social o centro de actividad principal se encuentre dentro de la Unión Europea, que ofrezca o preste un servicio*”; y **3)** el art. 65 de la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunidad Valenciana, que al definir lo que son viviendas de uso turístico, refiere a que existe habitualidad cuando, entre otros supuestos, el inmueble sea cedido para ese uso “(...) *por empresas gestoras de viviendas turísticas*”, siendo este mismo ámbito subjetivo de aplicación el recogido en el citado Decreto 92/2009, del Consell, en el que se integraban las empresas, entidades y personas físicas que gestionan viviendas turísticas.

Las memorias del PEP-CV elaboradas por el equipo redactor del plan carecen de una explicación razonada y razonable acerca de los motivos de la limitación subjetiva prevista en la condición 1 del art. 6.4.3.c) para la implantación urbanística del uso de vivienda turística V1 (Tvt-v1), contraída a las personas físicas cuya vivienda constituya su domicilio habitual y estén



empadronadas en ella. A este respecto, y así ha sido valorado en la sentencia de instancia, el estudio demográfico y de estructura socioeconómica de la zona que incluye la memoria de información no ofrece ningún dato acerca del ejercicio por personas físicas o jurídicas, o con carácter profesional o no, de la actividad de vivienda turística en el área de calificación de uso residencial que el PEP establece, ni sobre la afectación que el ejercicio de la actividad de vivienda turística con uno u otro carácter en esa área pueda producir sobre el derecho a la vivienda, ni siquiera sobre el número de viviendas en alquiler, ni de viviendas turísticas, que existe en el ámbito de tal área de calificación de uso residencial, no siendo suficiente que en la memoria justificativa se aluda al concepto de “economía colaborativa” o a la recuperación del tejido residencial de Ciutat Vella cuando, como se ha analizado en el recurso de casación interpuesto por esta parte, y es precisamente una cuestión que presenta interés casacional, el PEP-CV prevé un diferente trato normativo entre el uso de vivienda turística y otros usos terciarios, sin que la memoria justificativa explique las razones por las que se produce este tratamiento normativo discriminatorio, o justifique, de alguna forma, como este diferente trato puede coadyuvar al mantenimiento del tejido residencial de Ciutat Vella, pues, en la práctica, la implantación de todos estos usos implicarían un cambio de uso del inmueble que, inicialmente, tendría la calificación urbanística de Uso Residencial, con la consiguiente pérdida del carácter residencial que, precisamente, se afirma querer conservar, razonamiento por el que los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) debieron ser anulados toda vez que el tratamiento normativo diferenciado aplicado es discriminatorio y atenta contra el principio de igualdad, en su vertiente de igualdad ante la Ley.

La falta de justificación se encuentra igualmente en lo relativo a la limitación 2 del art. 6.4.3.c) del PEP-CV, referida al periodo temporal máximo de comercialización. No se trata tanto de que, desde el planeamiento urbanístico, no se pueda establecer un periodo máximo temporal como la falta de justificación de la que adolece el PEP-CV, cuestión valorada por la Sala de instancia, que no ha encontrado en las memorias del PEP ningún dato objetivo o razonamiento que justifique esta limitación en la salvaguarda de los intereses



generales perseguidos por el plan y el ajuste de la restricción a los principios de proporcionalidad y necesidad.

Finalmente, y por lo que se refiere la valoración probatoria realizada por la Sala de instancia respecto a la motivación de las condiciones 1 y 2 del art. 6.4.3.c) del PEP-CV, y que le lleva a concluir que dichos condicionantes infringen los principios de necesidad y proporcionalidad, así como la libertad de establecimiento, se ha realizado en uso de las facultades judiciales (reglas de la sana crítica), que le corresponden en la materia, por lo que la misma ha de mantenerse en aplicación de lo dispuesto en el art. 87. bis.1 de la LJCA.

Niega, por otra parte, que la anulación de estas normas conlleve los daños catastróficos a que se refiere el Ayuntamiento de Valencia, que llega a afirmar que desaparecería el uso residencial de todo el ámbito.

En cuanto a la primera cuestión casacional, señala que la STS n.º 109/2023, de 31 de enero de 2023 (RCA n.º 8318/2021), que se cita en el auto de admisión, se pronunció sobre un asunto diferente al no existir en Valencia una norma autonómica equivalente al art. 75.3 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears, en cuanto a la declaración y delimitación provisional de zonas aptas para la comercialización de estancias turísticas en viviendas de uso residencial mientras no se desarrollen mediante planes de ordenación de recursos turísticos, y tampoco existe una norma autonómica valenciana semejante a la Disposición transitoria quinta de la Ley 6/2017, de 31 de julio, de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, que limite la posibilidad de presentar declaraciones responsables para comercializar estancias turísticas en viviendas de uso residencial (DRIAT) en viviendas unifamiliares aisladas, viviendas unifamiliares entre medianeras o viviendas unifamiliares aparejadas una vez transcurrido el plazo de doce meses previsto para materializar la delimitación prevista en el artículo 75.3 de la Ley 8/2012.

En el caso del PEP-CV y, a diferencia de lo acontecido en Palma, la Sala de instancia no declara que todas las viviendas de Ciutat Vella sean



aptas para la actividad turística, sino que se limita a declarar la nulidad de pleno derecho de unas determinadas condiciones, no todas, por no respetar los principios de necesidad y proporcionalidad, por menoscabar la libre prestación de servicios por y carecer de la necesaria motivación, todo ello en el marco de la doctrina jurisprudencial de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, STS n.º 1550/2020, de 19 de noviembre y STS n.º 75/2021, de 26 de enero, y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en concreto, la sentada en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de septiembre de 2020 (C-724/18 y C-727/18). Dicho de otro modo; en el caso de Palma, el TSJ Balear dejó sin efecto la zonificación, mientras que, en el caso de Valencia, la zonificación se mantiene y tan solo se anulan aquellos condicionamientos y limitaciones que no se encuentran motivados a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad.

En cuanto a la vulneración del principio de no regresión señala que no se han acreditado los efectos catastróficos a que hace referencia el Ayuntamiento de Valencia, corporación municipal que tras la sentencia adversa ha iniciado un procedimiento de Modificación Puntual de las Normas Urbanísticas del Plan Especial de Protección de Ciutat Vella – Uso Terciario Vivienda Turística, sometida a trámite de información pública por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, de fecha 27 de abril de 2023 (DOGV núm. 9595, de 15.05.2023), que pretende prohibir en todo el ámbito de Ciutat Vella el uso de vivienda turística, entendida ésta como modalidad de alojamiento turístico, recogida como tal en los arts. art. 64.1.c) y 65 de la Ley 15/2018 de 7 de junio de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana.

OCTAVO.- Escrito de oposición al recurso de la Asociación de Viviendas de Alquiler por Estancias Cortas de Valencia (AVAEC) por parte del Ayuntamiento de Valencia.

En cuanto a la objeción de cosa juzgada, señala el Ayuntamiento que de una mera disfunción de la Sección de Admisiones no puede extraerse la conclusión sostenida por la otra parte. El pronunciamiento anulador del



artículo 6.4.3.c) de las normas urbanísticas del PEP de Ciutat Vella, en lo relativo a las condiciones 1, 2 y 4, no es firme, por cuanto que frente a la segunda sentencia recaída en el PO 81/2020 (que anula ese mismo precepto, además de otros) la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha admitido el recurso de casación preparado por el Ayuntamiento de Valencia. Además, no concurre la triple identidad exigida para la cosa juzgada.

En el caso de ser apreciada la cosa juzgada, debería tenerse en cuenta que la impugnación contra los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) fue desestimada por la sentencia que ganó firmeza por lo que ahora tampoco podría producirse un pronunciamiento sobre su legalidad.

Sobre el fondo, niega que haya coincidencia entre este asunto y el que se dilucidó en la en la STS n.º 109/2023, de 31 de enero de 2023 (RCA n.º 8318/2021), en relación al Ayuntamiento de Palma de Mallorca. No obstante, recuerda que la la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears, contempla en su artículo 50.20, a efectos de la actividad turística, un uso de vivienda turística similar al que ha sido aprobado por el Ayuntamiento de Valencia, en concreto al artículo 6.4.3.c) condiciones 1 y 2 de las normas urbanísticas del PEP de Ciutat Vella: persona física, vivienda principal y 60 días. Lo que significa que debe estimarse como proporcionada y necesaria en relación a las imperiosas razones de interés general, establecer una limitación del uso de vivienda turística en 60 días al año, como efectúa el PEP de Ciutat Vella.

Por otra parte, reconocida por la Sala de Valencia que la regulación que contiene el PEP de Ciutat Vella en relación al uso de viviendas turísticas se justifica en imperiosas razones de interés general (Fundamento de Derecho Sexto y Noveno), no cabe exigir que el Ayuntamiento de Valencia justifique hasta el último extremo las razones que han llevado a limitar dicho uso a 60 días (y no, por ejemplo, a 65, 70 o 80 días ...), o condicionarlo a que se lleve a efecto por personas físicas empadronadas, cuando el planificador ha





establecido tales limitaciones de forma objetiva incorporando los criterios establecidos por la Unión Europea en materia de economía colaborativa.

Sostiene que la anulación producida por la sentencia impugnada supone, *de facto*, la liberalización del uso de vivienda turística que se puede ejercitar por cualquier persona, con carácter permanente y localizarse sin limitación en la altura del inmueble, generando sin duda una mayor conflictividad vecinal, y creando una situación de desigualdad con el resto de propietarios de la ciudad de Valencia, que por Plan General de Ordenación Urbana solo pueden emplazar sus viviendas turísticas en edificios de uso mixto en planta baja y primera, es decir por debajo de las plantas destinadas a uso residenciales. Con ello se produce además una regresión ambiental al perjudicar al Conjunto Histórico de la Ciudad de Valencia, declarada Bien de Interés Cultural.

Sobre la supuesta vulneración del principio de igualdad (prohíben el uso terciario de vivienda turística, mientras que en la misma Área y Subámbito, en las mismas condiciones, se permiten otros usos terciarios (oficinas y hotelero)) recuerda el Ayuntamiento que no se dan los elementos de identidad como términos de comparación ya que se trata de usos distintos. Insiste en que el PEP de Ciutat Vella regula de forma equilibrada los usos terciarios que considera que pueden ser compatibles en el ámbito atendiendo a la necesidad de conservación y protección de los valores patrimoniales del conjunto histórico declarado BIC.

El objetivo del PEP de Ciutat Vella, como consta en la Memoria Justificativa, es la protección de los valores patrimoniales del conjunto histórico declarado BIC y forman parte de esos valores a conservar, el tejido residencial que lo conforma y los usos y actividades tradicionales. Con ello, se da cumplimiento a lo dispuesto en el apartado e) del artículo 39.2 de la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano, que hace referencia expresa a estos valores del ámbito protegido.



Lo que la recurrente pretende no es un trato igualitario entre usos sino su uniformidad, lo que no es posible. Si en un subámbito se reconoce con mayor intensidad un determinado uso terciario, por ejemplo, de vivienda turística, ello significa que el resto de usos terciarios tendrán correlativamente una menor intensidad, para mantener el equilibrio entre uso residencial y terciario.

De aceptarse la tesis de la recurrente, de modo que los usos terciarios de vivienda turística, hotelero y oficinas tuvieran exactamente el mismo grado de intensidad en un determinado subámbito, simple y llanamente no podría implantarse el uso residencial. Lo suscitado de contrario poca relación guarda con el principio de igualdad, pretendiéndose más bien una uniformidad en cuanto a la regulación de usos en los distintos subámbitos del Plan, lo que no es posible.

En conclusión, se puede constatar que el nuevo régimen de usos del PEP de Ciutat Vella, ajusta de forma pormenorizada los usos permitidos a las características, necesidades y problemática de las distintas zonas y al grado de protección de los elementos protegidos, procurando un adecuado equilibrada del uso terciario en todas sus modalidades con el uso residencial y las actividades tradicionales.

El objetivo del plan es resolver el desequilibrio que existe entre el uso terciario y el residencial en este ámbito de la ciudad, ajustando todos los usos terciarios no solo el de vivienda turística, el ajuste del uso hotelero resulta especialmente significativo ya que no se admite en el subámbito de predominancia residencial, reiteramos el de mayor extensión ya que ocupa prácticamente todo el ámbito del PEP de Ciutat Vella, no se admite en edificios mixtos con uso residencial y no se admite en edificios de uso exclusivo.

No concurre, en suma, trato discriminatorio del uso de vivienda turística respecto a otros usos terciarios, sino todo lo contrario, tiene una regulación incluso más permisiva que el resto de usos terciarios, particularmente, con el



uso terciario hotelero, considerado el ámbito global y no singularmente cada subámbito del PEP de Ciutat Vella. Y aún más, si finalmente queda firme el pronunciamiento anulatorio de las condiciones de la modalidad V1- 60 días, persona física empadronada, lo que multiplicaría de forma exponencial la vivienda turística en un ámbito declarado Conjunto Histórico protegido como BIC.

Por todo ello, se rechaza la infracción de los principios de proporcionalidad, necesidad e igualdad, y de este modo la del art. 14 CE, art. 129.3 de la LPAC, art. 5.2 de la LGUM, art. 5.c) y 9.2.c) de la LASE y art. 10.2 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, y resto de normativa citada en el escrito de interposición de la casación formulado por AVAEC.

NOVENO.- La vivienda de uso turístico: perspectiva general.

El sector de los alojamientos turísticos o viviendas de uso turístico ha tenido un extraordinario desarrollo y transformación en los últimos años, favorecido por diversos factores como el abaratamiento de la movilidad ciudadana y la creación de plataformas digitales específicas que facilitan la puesta en el mercado de este tipo de alojamientos.

Como es notorio, en los últimos años este extraordinario desarrollo ha tenido impactos negativos como el encarecimiento del precio de la vivienda, problemas de convivencia o gentrificación del centro de las ciudades.

Estas circunstancias han motivado que las autoridades, en sus respectivos niveles de competencia -estatal, autonómico y local- hayan tratado de afrontar este fenómeno social y económico, desarrollando marcos normativos encaminados a corregir en la medida de lo posible algunas de las distorsiones derivadas de esta actividad.





Por su parte, la Unión Europea ha realizado en esta materia un esfuerzo bifronte. De un lado, la aprobación de la Directiva 2006/123/CE, de Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior y el Reglamento (UE) 2024/1028, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración que trata de fomentar un crecimiento responsable, justo y fiable de los alquileres de corta duración, en el marco de un ecosistema turístico equilibrado y garantizando también unas condiciones de competencia equitativas para todos los proveedores de servicios de alojamiento.

En el plano nacional las correspondientes administraciones han tratado de desarrollar marcos normativos que tienden a atemperar las distorsiones producidas por el crecimiento exponencial del número de viviendas de uso turístico. Desde una perspectiva general, la regulación de las VUT entronca con varios títulos competenciales. En primer lugar, con la competencia en materia de turismo que tienen asumidas las comunidades autónomas en sus estatutos de autonomía. La ley de arrendamientos urbanos fue modificada mediante la ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler, con la finalidad de excluir ese tipo de negocios jurídicos de la figura del arrendamiento de temporada, régimen este caracterizado por la aplicación de la libertad de partes en la contratación, sin ningún requisito de comunicación previa a la Administración. Con la reforma, sin embargo, el alquiler viviendas promocionadas en canales de oferta turística se remite a la legislación en materia turística, lo que entra dentro del ámbito competencial de las comunidades autónomas, que han dictado normas al respecto de manera generalizada. En dichas normas se trata, en particular, de fijar ciertos requisitos de acceso al mercado y de prestación del servicio turístico, aunque el diseño de tales requisitos debe respetar la normativa europea ya mencionada así como las normas nacionales de transposición de aquella, que se asientan en la libertad de servicios y actividades, incorporando los criterios de no discriminación, el principio de necesidad que implica que cualquier limitación ha de estar justificada por razones de orden público,



seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, protección de los derechos, seguridad y salud de las personas y finalmente, el principio de proporcionalidad.

La regulación de las VUT puede encuadrarse también en la competencia para regular el derecho a la vivienda (art. 47 CE). Sin embargo, la reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda, no ha aprovechado este título competencial para incorporar una regulación específica, aunque en sus artículos 17 y 18 sí ha establecido la posibilidad de que las CCAA establezcan medidas que limiten, restrinjan o prohíban que las viviendas puedan ser destinadas a uso turístico en las llamadas viviendas asequibles incentivadas y mediante la declaración de zonas de mercado residencial tensionado.

La perspectiva más frecuentemente utilizada para el establecimiento de un marco regulatorio adecuado es la urbanística. De acuerdo con el apartado segundo, letra a), del art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, corresponde a los municipios, en todo caso, y de acuerdo con los términos previstos en la legislación estatal y autonómica correspondiente, ejercer la competencia en urbanismo.

En ocasiones, los entes locales, en el ejercicio de la anterior competencia, podrán llevar a cabo la ordenación de las viviendas de uso turístico que consideren más adecuada en su respectivo municipio. En cambio, en otras, deberán aprobar o adaptar su ordenación en ese ámbito de acuerdo con unos criterios preestablecidos por un plan supramunicipal.

En cualquier caso, lo primero que hemos de preguntarnos es la de si es posible, mediante la planificación urbanística ordenar la actividad económica de determinada población, toda vez que ello puede vulnerar, en principio, la libertad de empresa y la libertad de circulación de bienes, servicios y capitales.





Desde la perspectiva del Derecho de la Unión la respuesta es necesariamente positiva, aunque las restricciones impuestas por la ordenación urbanística a la actividad económica tengan límites, consagrados en la Directiva de Servicios, a la que ya hicimos referencia.

Así lo proclama la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 de enero de 2018, que analiza, a la luz de la Directiva de Servicios, las normas incluidas en un plan urbanístico en virtud de las cuales determinadas zonas geográficas situadas fuera del centro de la ciudad se destinan exclusivamente al comercio minorista de bienes voluminosos.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declara que no hay duda de que la actividad de comercio minorista controvertida *«constituye una actividad económica por cuenta propia prestada a cambio de una remuneración»*, comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios.

En segundo lugar, afirma que las normas del plan urbanístico controvertido afectan *«a los requisitos de implantación geográfica de actividades relativas a la venta de determinados bienes y, en consecuencia, a los requisitos de acceso a esas actividades.»* Por ello, considera la actividad en cuestión comprendida en el concepto de «servicios», en el sentido del art. 4.1 de la Directiva de Servicios.

Ha de señalarse que a través del plan urbanístico se perseguía prohibir la actividad de comercio en una zona geográfica situada fuera del centro de la ciudad. El objetivo invocado era preservar la habitabilidad del centro de la ciudad, y evitar la existencia de locales desocupados en zona urbana en el marco de una política de ordenación del territorio. Señala el Tribunal Europeo que estas medidas se dirigían exclusivamente a las personas que pretendía desarrollar esas actividades en dichas zonas geográficas, con exclusión de los particulares en su capacidad privada.





La Gran Sala considera que preservar la habitabilidad del centro de la ciudad y evitar la existencia de locales desocupados constituye «un objetivo de protección del entorno urbano», que «puede constituir una razón imperiosa de interés general que justifique un límite territorial como el controvertido en el litigio principal». Por ello, entiende que la Directiva de Servicios:

«debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que normas contenidas en un plan urbanístico municipal prohíban la actividad de comercio minorista de productos no voluminosos en zonas geográficas situadas fuera del centro de la ciudad de dicho municipio, siempre que se cumplan las condiciones enunciadas en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva [...]»

Así, a través de esta resolución, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconoce a la Administración Pública competente en materia de urbanismo en cada país a imponer restricciones al acceso o ejercicio de una actividad económica, siempre y cuando no sean discriminatorias, sean necesarias y proporcionales, en los términos establecidos en el art. 15.3 de la Directiva de Servicios.

No obstante, la sentencia del TJUE que abordó directamente la cuestión de la ordenación de las viviendas de uso turístico fue la STJUE de 22 de septiembre de 2020, que analizamos a continuación.

DÉCIMO.- La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de septiembre de 2020, Asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18, referida a la ordenación de las viviendas de uso turístico.

En el proceso seguido, las cuestiones prejudiciales esenciales planteadas al Tribunal que nos interesan se referían, de un lado, a si la Directiva de Servicios se aplica al arrendamiento a título oneroso, incluido el no profesional, de un inmueble amueblado destinado a uso de vivienda que no constituye la residencia principal del arrendador, de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio, (que podría denominarse en nuestro ordenamiento jurídico vivienda de uso



turístico) y de otro, en caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, si el art. 631-7 del Código de la Construcción y de la Vivienda francés constituye un régimen de autorización de la citada actividad y, por tanto, sometido a la Directiva de Servicios. En caso afirmativo, se cuestionaba si el objetivo perseguido referido a la lucha contra la escasez de vivienda destinada a alquiler constituye una razón imperiosa de interés general, que permite justificar el hecho de someter a autorización, en determinadas zonas geográficas, el arrendamiento de los inmuebles anteriores. Y, finalmente, si dicha medida en relación con el objetivo perseguido es proporcionada.

Pues bien, el Tribunal Europeo afirma que la actividad de arrendamiento, a cambio de una remuneración, de un bien inmueble amueblado destinado a vivienda a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, efectuadas de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo, tanto con carácter profesional como no profesional, «está comprendida en el concepto de “servicio”, en el sentido del artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123.» y no excluida del ámbito de aplicación de la Directiva conforme a su art. 2.2.

El Tribunal razona que:

«En el caso de autos, procede señalar que, si bien es cierto que la normativa controvertida en el litigio principal pretende garantizar una oferta suficiente de viviendas destinadas al arrendamiento a largo plazo a precios asequibles y, como tal, puede considerarse comprendida en el ámbito de la ordenación del territorio y, en particular, en el del urbanismo, no lo es menos que no es objeto de ella cualquier persona indistintamente, sino, más concretamente, aquellas que tienen la intención de prestar determinados tipos de servicios, como los de arrendamiento de inmuebles amueblados usados como vivienda a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, efectuados de forma reiterada y durante períodos de tiempo.»

Una vez establecido que la Directiva de Servicios se aplica a la actividad anterior, el TJUE aborda la cuestión relativa al régimen de autorización.





Los arts. L. 631-7 y L. 631-7-1 del Código de la Construcción y de la Vivienda vigentes en Francia exigen que las personas interesadas en acceder y desarrollar esa tipología de arrendamiento, en las zonas geográficas establecidas, se sometan a un procedimiento que, como señala el Tribunal, *«tiene como efecto obligarse a realizar un trámite ante una autoridad competente para obtener de ella un acto formal que les permita acceder a esa actividad de servicios y ejercerla.»*

El Tribunal de Justicia, ante dicha exigencia, considera que la normativa sectorial en cuestión, al supeditar a autorización previa la celebración de determinados contratos de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda, establece un régimen de autorización, en el sentido del art. 4.6 de la Directiva de Servicios, y no ante un «requisito», de acuerdo con su art. 4.7.

Tras la afirmación anterior, la Sala entra a valorar sí dicha limitación al acceso al fenómeno está justificada por una razón imperiosa de interés general, como puede ser la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento. El Tribunal ratifica que un objetivo como el perseguido por dicha normativa nacional constituye una razón imperiosa de interés general.

Además, apoyándose en anteriores pronunciamientos, expone que:

«las exigencias de la política de vivienda de protección oficial y de la 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.»

Por último, el TJUE señala que la medida adoptada es proporcional al objeto perseguido, ya que éste «no puede alcanzarse con una medida menos restrictiva», puesto que «un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.».



La Gran Sala nos recuerda que corresponde al juez nacional determinar si concurren los requisitos de estar la medida justificada «por una razón imperiosa de interés general, ser proporcionados a ese objetivo de interés general», además de ser «claros, inequívocos y objetivos, ser hechos públicos con antelación y, por último, ser transparentes y accesibles.».

El juez nacional, a la luz de todos los elementos de que dispone, siendo especialmente pertinentes estudios u otros análisis objetivos, deberá apreciar si esta facultad reconocida a las autoridades locales proporciona una respuesta efectiva a la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración. Téngase en cuenta que, como expone el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la normativa analizada reserva a las autoridades locales la competencia para fijar las condiciones en las que se conceden las autorizaciones previstas, y es que son éstas las que «tienen un conocimiento privilegiado», al afectar de forma específica a cada uno de los municipios.

UNDÉCIMO.- La jurisprudencia de esta Sala sobre los límites del planeamiento en relación con el ejercicio de la actividad de Vivienda de Uso Turístico (VUT).

La primera resolución que debemos traer a colación es la STS (3ª) núm. 1550/2020, 19 noviembre (RCA 5958/19, interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 292/19, de 11 de junio. En ella, se aborda la validez de determinados preceptos contenidos en el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Bilbao, adoptado en su sesión de 25 de enero de 2018, por el que se llevó a cabo la aprobación definitiva de la Modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, en lo relativo a la regulación del uso turístico.

En concreto, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia fue aquí la recurrente y solicitó de este Tribunal que se pronunciara acerca del alcance de la potestad de planeamiento de los Ayuntamientos, en orden a la



regulación del uso de alojamiento turístico -singularmente, viviendas de uso turístico-, a través de los planes generales de ordenación urbana, cuando el ejercicio de dicha potestad incide de forma restrictiva en el ámbito de la libertad de empresa y la libre prestación de servicios por parte de los propietarios de las viviendas destinadas a uso turístico y, por lo tanto, al contenido de su derecho de propiedad.

En particular, la CNMC concretaba las siguientes restricciones implantadas a través del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao:

a) Restricción en cuanto a la calificación de las viviendas de uso turístico como equipamiento, y la consiguiente limitación en lo relativo a las plantas permitidas para su ubicación y los accesos a las mismas.

b) Restricciones en cuanto a la exigencia de contar con un informe urbanístico para poder operar.

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

En síntesis, la Comisión recurrente alegaba que estas restricciones no se han amparado en una razón de interés general y que no se ha justificado su necesidad ni su proporcionalidad.

En cuanto a la respuesta del Tribunal, en su Fundamento Jurídico Sexto, destaca la presencia y la exigencia de un urbanismo cambiante «*que intenta adaptarse a las nuevas circunstancias, realidades y necesidades sociales, urbanísticas y medioambientales*». Para llevar a cabo este cometido, se encuentran legitimadas las Administraciones Públicas que cuentan con competencia en el ámbito material del urbanismo.

Acto seguido, afirma que:





«la intervención normativa municipal, en uso y ejecución de las competencias urbanísticas que le son propias, no puede ofrecer dudas, pues en realidad, el problema que en el fondo se suscita -en el que pueden destacarse, sin duda, aspectos positivos, pero, al mismo tiempo, consecuencias negativas- se trata de un problema jurídico de proporcionalidad, en el marco de una muy dispersa y variada normativa estatal y autonómica -en modo alguno armonizada- [...]»

A continuación, confirmar la posibilidad y la necesidad de intervención municipal en las viviendas de uso turístico, *«en uso y ejercicio de la potestad de planeamiento»* y que, además, *«se nos presenta como realizada por la Administración más cercana al ciudadano, y articulada con un mayor grado de participación y conocimiento de la concreta realidad social.»*

En el Fundamento de Derecho Octavo, aduce los razonamientos vistos en la STJUE 22 septiembre 2020, en cuanto a las competencias municipales del planeamiento urbanístico. Y, en el Fundamento de Derecho noveno, aplica la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al caso en cuestión.

Por lo que se refiere a la calificación de las viviendas de uso turístico dentro del «uso de equipamiento», el Tribunal Supremo reitera lo manifestado por la Sala de instancia. Así, el uso de equipamiento comprende «las actividades destinadas a dotar al ciudadano de los servicios necesarios para su esparcimiento, educación, enriquecimiento cultural, salud, asistencia, bienestar y mejor calidad de vida». Por el contrario, el «uso residencial» pretende dar «respuesta a las necesidades de vivienda de la población y se dirige a satisfacer el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». Ello le lleva a dictaminar que:

«resulta completamente ajeno al uso residencial el uso de las VUT puesto que se dirigen, no a satisfacer el derecho a la vivienda, al que es inherente el carácter estable que caracteriza el domicilio habitual, sino a satisfacer circunstanciales necesidades de alojamiento temporal por razones de turismo o vacaciones.»



Partiendo de esa diferenciación, el Tribunal acepta que las viviendas de uso turístico pueden reducir del parque residencial previsto por el planificador para dar satisfacción al derecho a la vivienda de los ciudadanos, *«un número indeterminado de viviendas para destinarlas al alojamiento turístico, uso completamente ajeno al residencial»*.

Y lo anterior afecta al derecho a la vivienda. O, si se quiere, a una razón imperiosa de interés general. Como consecuencia, el planificador urbanístico está, no sólo legitimado, sino obligado *«a promover la ordenación urbanística necesaria que concilie la satisfacción del derecho a la vivienda con el destino de determinadas viviendas al alojamiento turístico.»*

Para el Tribunal, la medida adoptada por el Ayuntamiento de Bilbao iba dirigida a la protección del derecho a la vivienda y al control del entorno urbano. De modo que, ambos conceptos, habilitaban la intervención municipal, al encontrarnos ante una razón imperiosa de interés general.

Por tanto, una vez el Tribunal entiende, en contra de lo que consideraba la CNMC, que concurren razones imperiosas de interés general y, por ende, se da contenido y cumplimiento al principio de necesidad, reconoce que, la calificación de las viviendas de uso turístico como uso de equipamiento es razonable y suficientemente motivado por el Ayuntamiento, y que:

«no va encaminado -en modo alguno- a la exclusión de la normativa europea y española sobre competencia, sino, más al contrario, a posibilitar la efectiva conciliación, de la citada y lícita actividad económica del alquiler vacacional, con la organización del régimen interno de la ciudad, posibilitando la convivencia residencial estable y habitual con una actividad caracterizada por su transitoriedad y falta de permanencia, al responder a circunstanciales necesidades alojativas.»

En definitiva, el Ayuntamiento de Bilbao, con su actuación y con la justificación que ofrece en su norma reglamentaria, respeta *«los ya más que conocidos principios de proporcionalidad, claridad, objetividad, antelación, transparencia y accesibilidad, previstos en la Directiva de Servicios.»*



Si bien el Tribunal Supremo se pronuncia en cuanto a la concurrencia de razones imperiosas de interés general, en relación con la validez de la calificación de las viviendas de uso turístico como uso equipamiento, no entra a valorar las restricciones impuestas a las viviendas sometidas a régimen de propiedad horizontal, por lo que se refiere al número de plantas que permiten esta modalidad de alojamiento y el acceso a las mismas. Presuponiendo que, igualmente, la medida es acorde a la Directiva de Servicios.

En lo que atañe a la exigencia relativa al informe urbanístico de conformidad con los usos previstos en el Plan General de Ordenación Urbana. El Tribunal avala la decisión adoptada en ese sentido por el Ayuntamiento, puesto que, a través de dicho informe se pretende:

«la constancia de que -desde las previsiones normativas establecidas por el planeamiento urbanístico municipal-, resulta posible la puesta en alquiler de una VUT, en un lugar determinado del término municipal y en las condiciones exigidas por el planeamiento, [...]. Y si, por otra, cumple las condiciones de habitabilidad exigidas, [...].»

Y, finalmente, con relación a la limitación del número máximo de habitaciones susceptibles de alquiler para uso turístico en viviendas particulares en zona de uso residencial -no en zona de uso de equipamiento-, en este supuesto tres, y en la que reside su titular, la Sala considera que:

«la calificación de uso residencial -y la exclusión del uso equipamental- para estas situaciones es conforme con los citados preceptos legales, y que la limitación a un número máximo de tres habitaciones no carece de justificación ni entraña una barrera para el acceso al mercado de alquiler de habitaciones para uso turístico, añadiendo que el superar dicho número de habitaciones determinará su consideración de establecimiento hotelero, pues la legislación sectorial turística también diferencia al proveedor particular, del profesional, por el número de plazas ofertadas, "lo que no deja de ser razonable y, por otro lado, no impide al titular de más habitaciones ofrecerlas al mercado bajo otras modalidades de empresa turística de acuerdo con la



Ley de Turismo de Euskadi, si el legislador [...] establece un umbral por el número de plazas o habitaciones para diferenciar una modalidad de empresa turística de otra.»»

El Tribunal concluye afirmando que *«la motivación, equilibrio y proporcionalidad se aprecian en este concreto aspecto, por lo que la infracción alegada no está justificada.»*

La segunda resolución a tener en cuenta, en este resumen de nuestra doctrina jurisprudencial, es la STS (3ª) núm. 75/2021, 26 enero. La cuestión que presenta interés casacional y sobre la que debe pronunciarse el Tribunal es idéntica a la vista en la anterior sentencia, pero realiza consideraciones adicionales.

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 resolución se refiere a la Memoria aportada por el Ayuntamiento de Barcelona, y reproduce que el Plan *«pretende ordenar y regular urbanísticamente la ubicación territorial en el municipio de este tipo de viviendas turísticas para tratar de alcanzar un equilibrio en el entorno urbano entre el ejercicio de dicha actividad económica y la garantía de una ciudad sostenible, especialmente, para sus residentes habituales, siendo sus objetivos, la contención territorial de las mismas en las áreas de la ciudad con fuerte presión turística, la disminución de los problemas de convivencia con los residentes habituales, la reducción del impacto de dicha actividad en el precio de la vivienda en compra y en alquiler para los residentes habituales y la lucha contra el problema de la “gentrificación” que genera la expulsión de los residentes habituales de los barrios.»*

Para tratar de corregir los anteriores problemas y alcanzar dichos objetivos, se adoptan una serie de medidas, estableciendo una graduación de limitaciones para la implantación de las viviendas de uso turístico, utilizando



parámetros tales como “*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, al impedir prácticamente que nuevos operadores puedan acceder al ejercicio de la actividad.*»

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:

«claramente, y sin duda, dirigida a la protección del “derecho de la vivienda”, digna y adecuada, en los términos requeridos por la Constitución española, así como al control -evitando el deterioro- del denominado, por la Directiva de Servicios, “entorno urbano”.»

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.»*

Tras lo anterior, el Tribunal Supremo, entra a valorar las concretas restricciones impuestas por el Plan objeto del litigio. Y, razona, que:

«Esta justificación tiene como sustento las peculiares características de la zona denominada Ciutat Vella, todas ellas con incidencia en el derecho a una vivienda digna y en la protección de un entorno urbano de calidad; superior presión turística que el resto del municipio de Barcelona; la mayor concentración de VUT de todo el municipio; estructura urbanística propia de un centro histórico con calles estrechas y escasos espacios públicos que dificulta la compatibilidad de ambos modos de vida, residentes y turístico; elevación del precio de la vivienda en propiedad y alquiler; disminución del parque disponible de viviendas para uso de residentes habituales; debido a todo lo anterior, alejamiento de aquéllos a otras zonas con la consiguiente alteración del modus vivendi del barrio y de su tejido social. En definitiva, una zona en la que se observa con mayor intensidad la incidencia en los objetivos que se pretenden abordar con el PEU que en él se explicitan y que ya hemos reflejado.

Además, los criterios utilizados para sustentar las limitaciones son criterios objetivos, se encuentran plenamente conectados con la ordenación del suelo y tienen pleno acomodo en el objeto de este tipo de planes urbanísticos que ordenan la incidencia que la actividad, en este caso de VUT, produce en el territorio, y más en concreto, por



lo que a este caso se refiere, en el derecho a la vivienda y en el entorno urbano, regulando y ordenando su intensidad en función de criterios netamente urbanísticos como son, entre otros, el establecimiento de densidades máximas en función de la proporción existente en los barrios y manzanas entre las VUT y las viviendas de uso residencial o entre población flotante y residente; el número, distribución territorial y ubicación de las VUT y en cuya regulación puede afectar a servicios o actividades comprendidos dentro del ámbito de la Directiva, pero la regulación que se contiene en el plan especial se hace más intensa y patente desde el ámbito del urbanismo (excluido de la aplicación de la Directiva), que desde el ámbito del uso o servicio considerado en su estricto sentido, pues no regula el ordinario funcionamiento de éstos ni su autorización administrativa, sino ciertas condiciones previas o colaterales a su establecimiento urbanístico, tratando evitar su excesiva y urbanísticamente nociva proliferación, del mismo modo que el planeamiento regula otros elementos por la vía de la fijación de estándares u otros procedimientos.» (las cursivas son nuestras). Por todo ello, considera que «no cabe apreciar incumplimiento por parte del plan especial de la indicada Directiva o de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, en cuanto la traspuso parcialmente al Derecho interno español.»

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.»

En tercer lugar, debemos detenernos en la STS (3ª) núm. 779/2021, 1 junio. En ella, se resuelve el recurso de casación interpuesto por la Asociación de Apartamentos Turísticos de Barcelona, contra, de nuevo, el Plan Especial



urbanístico de las viviendas de uso turístico en la ciudad de Barcelona, adoptado el 1 de abril de 2016.

En términos similares a los vistos en las sentencias precedentes, la cuestión que se plantea y que suscita interés casacional es si la regulación contenida en determinados preceptos del Acuerdo impugnado, para la regulación de las viviendas de uso turístico en la ciudad de Barcelona, *«resulta, o no, contraria a lo establecido por el artículo 15.2 y 3 de la directiva 2006/123/CE y 9.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y si resulta proporcionada y está suficientemente justificada su necesidad por la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general»*.

La recurrente alega como medidas que vulneran la Directiva de Servicios la imposición de los siguientes requisitos para el ejercicio de dicha actividad: *«una densidad máxima de viviendas de uso turístico limitadas a las existentes; el decrecimiento de habilitaciones de viviendas de uso turístico en determinadas zonas específicas; la prohibición de implantar viviendas de uso turístico en entidades con usos de viviendas a fecha 1 de julio de 2012; y en la fijación del índice del 1,18 por 100 de densidad máxima de viviendas de uso turístico por manzana en determinadas zonas.»*

El Tribunal Supremo, empieza reconociendo que:

«si de lo que en última instancia se trata es de unos concretos usos de las edificaciones existentes en el Municipio, no sólo es el planeamiento urbanístico el instrumento jurídico idóneo para ordenar esos usos, como el de todas las edificaciones, sino que es uno de los contenidos esencial de los instrumentos del planeamiento.»

La Sala alude a sus sentencias de 19 noviembre 2020 y 26 enero 2021, que se fundan, a su vez, en la sentencia del TJUE 22 septiembre 2020, para afirmar que el Plan *«no comporta vulneración de la Directiva comunitaria ni de la Ley nacional.»* No obstante, en el caso de autos, el Tribunal considera que





en este caso el debate es más concreto, puesto que, si en la admisión del recurso anterior se delimitaba como interés casacional objetivo determinar en qué medida los instrumentos de planeamiento urbanístico pueden regular las condiciones de acceso y ejercicio de una actividad e, incluso, limitar en un concreto ámbito territorial el ejercicio de actividades previamente legalizadas, referidas concretamente a las viviendas de uso turístico, y la incidencia de esa regulación en el ámbito de la libre prestación de servicios; en el presente recurso *«esa cuestión que suscita interés casacional es mucho más concreta»*.

El debate se centra, en el presente supuesto, no ya en tanto si una decisión urbanística como la impugnada puede imponer limitaciones al ejercicio de la actividad de uso turístico, que ya se ha declarado legítimo, sino si *«en el concreto caso de autos, esas limitaciones que comportan los concretos preceptos del Plan aprobado y tachados de ilegalidad, pueden estimarse justificadas en las condiciones que impone la norma comunitaria, en concreto, en la necesidad de motivación de los requisitos que legitiman las limitaciones que se imponen a las VUT. Es decir, el precepto de referencia es el mencionado art. 15.3.º de la Directiva (también el 9 de la Ley nacional)»*.

La Sala considera que las limitaciones que se imponen en el Plan a las viviendas de uso turístico son conformes a las exigencias tanto de la Directiva como de la Ley 17/2009, *«por estimar que la motivación de tales limitaciones han de encontrar justificación en la misma Memoria del Plan»*. Memoria *«que es un documento preceptivo en la elaboración de los planes.»* No obstante, añade que el reproche que se hace es en relación con *«esa motivación genérica»*, que *«no puede servir a los fines de la exigencia formal impuesta por esa normativa, ya que se requiere una justificación y motivación particularizada»*.

Se compara en la sentencia el supuesto enjuiciado en la sentencia del TJUE de 22 septiembre 2020, con la actual. Así, será el propio Plan el que deberá adecuarse a la Directiva de Servicios y a su norma de trasposición, *«pero no sólo en cuanto a la decisión de someter las VUT a previa*



autorización administrativa [...] sino también los requisitos para esa autorización que, por la propia finalidad del Plan, es el que los impone.»

El Tribunal, declara que un:

«plan de urbanismo como el de autos es un instrumento legítimo para someter a la previa autorización administrativa el ejercicio de una actividad de VUT y que los preceptos del mencionado Plan que condicionan la concesión de la tal autorización es proporcionada y está suficientemente justificada por la salvaguarda de la razón imperiosa de interés general de facilitar la existencia de viviendas susceptibles de arrendamiento para residencia de los ciudadanos.»

Finalmente, 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.

Precisamente, en el auto de admisión del recurso de casación se nos interpela por la doctrina sentada en esta sentencia, en el sentido de si es necesario reafirmarla, complementarla o matizarla, en cuanto a 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 en las “imperiosas razones de interés general” definidas en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

La Sala de instancia, en este caso 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»*.

Tal y como se recoge en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia, el Ayuntamiento esgrimió, como argumento para prohibir la comercialización de estancias turísticas en viviendas plurifamiliares, que las viviendas unifamiliares *«son las tipologías arquitectónicas más adecuadas para evitar el problema de la convivencia, con respecto a la función social de la vivienda y menor impacto en cuestiones medioambientales»*.

La Sala comienza su enjuiciamiento aludiendo al fin *«protector y garantista del civismo»* que persigue el acuerdo de prohibición. Pero, acto seguido, se refiere a que *«esta finalidad loable debe resultar proporcionada y necesaria»*. Ahora bien, en palabras del Tribunal, la prohibición absoluta *«no aparece como ponderada con las finalidades alegadas por el Ayuntamiento»*, ya que éstas pueden obtenerse a través de otros medios menos radicales, *«algunos de ellos ya positivizados»*. Constituyendo la prohibición *«la última de las soluciones posibles a los efectos nocivos»* que se pretenden evitar y atajar.

Por este motivo, el Tribunal a quo aprecia que la medida adoptada infringe la Directiva de Servicios y la Ley 17/2009, al incluir una medida



desproporcionada e innecesaria, como es la prohibición absoluta de destinar a vivienda de uso turístico los inmuebles sometidos a régimen de propiedad horizontal en la ciudad de Palma. Y, además, entiende que tal desproporción e innecesidad conlleva, igualmente, una vulneración de los principios recogidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El Tribunal falla anulando la parte relativa a la prohibición de comercializar estancias turísticas en viviendas sometidas a régimen de propiedad horizontal del acuerdo impugnado. Posteriormente, contra dicha sentencia el Ayuntamiento de Palma interpuso el correspondiente recurso de casación.

Contra la referida sentencia se 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, este 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, casar la sentencia de instancia y rechazar el recurso contencioso-administrativo de la Asociación HABTUR.

Pero, a pesar de lo anterior, lo que debe destacarse de la esta 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.»*

Pese a esas consideraciones, 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, por cuanto la sentencia hace un pronunciamiento que entra en contradicción con la Ley 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de Illes Balears, que prohíbe expresamente declarar, de facto, que todo el municipio es apto para el desarrollo de viviendas de uso turístico. Considera el Tribunal Supremo que no puede confirmar la decisión de la Sala de instancia al haberse eludido por ella el planteamiento, en su caso, de cuestión prejudicial por disconformidad con las Directivas europeas o de inconstitucionalidad, sobre los preceptos de la referida ley autonómica.

DECIMOSEGUNDO.- Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las restricciones legales a las viviendas de uso turístico. La STC 64/2025, de 13 de marzo de 2025 (BOE núm. 88, de 11 de abril de 2025).

Antes de finalizar con el examen de la doctrina jurisprudencial sobre la legalidad de las restricciones al desarrollo de la actividad consistente en la explotación de viviendas para uso turístico, conviene reseñar brevemente la doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta misma cuestión, pero desde la perspectiva de la constitucionalidad de aquellas leyes que establecen tales restricciones.





La STC 64/2025, del Pleno del Tribunal Constitucional resolvió el recurso de inconstitucionalidad 798-2024, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con diversos preceptos del 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 Tribunal Constitucional desestimó íntegramente el recurso de inconstitucionalidad y concluyó que la norma impugnada, que regula por primera vez el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico en Cataluña, no vulnera los límites formales ni materiales de la legislación de urgencia, y que es además conforme con la protección constitucional de la propiedad privada, la autonomía local, la tutela judicial efectiva, la igualdad y la seguridad jurídica, además de con el régimen en materia de unidad de mercado establecido por la legislación básica estatal.

Señala el Tribunal que la norma enjuiciada fue aprobada, según su exposición de motivos, en respuesta a la proliferación de viviendas de uso turístico en determinados municipios de Cataluña, con la finalidad de hacer frente a las externalidades negativas que este tipo de uso produce para la estructura de la ordenación urbana al extraer del parque residencial, para convertirlos en alojamientos turísticos, inmuebles que la planificación urbanística había previsto para el uso como vivienda permanente y habitual de las personas.

A tal fin, 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 legal no es aplicable a todos los municipios de Cataluña, sino solamente a aquellos que presenten “problemas de acceso a la vivienda” o en los que exista “riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico”. El decreto-ley identifica en su anexo qué municipios (un total de doscientos sesenta y dos) reúnen una u otra condición a la fecha de su entrada en vigor, y establece que dicha lista deberá actualizarse cada cinco años mediante una orden de la persona titular del departamento competente en materia de urbanismo, en aplicación de los criterios previstos en la disposición transitoria primera y previa audiencia a los municipios afectados.

La sentencia rechaza las impugnaciones relativas a la alegada infracción de las garantías constitucionales del derecho de propiedad privada (art. 33 CE) y, en especial, de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE). El Tribunal sistematiza la doctrina constitucional en la materia destacando, en particular, que la llamada concepción estatutaria de este derecho no impide reconocer la existencia de un contenido constitucionalmente protegido *prima facie* del mismo como derecho a usar, disfrutar y disponer de los bienes y derechos patrimoniales propios, si bien implica que la delimitación del contenido del derecho protegido con carácter definitivo por la Constitución para cada categoría de bienes ha de ser operada primariamente por el legislador en atención a la necesaria protección de otros bienes jurídicos de rango constitucional.

Sobre estas premisas, el Tribunal concluye que el régimen del uso turístico de las viviendas sometido a enjuiciamiento no constituye una



supresión del derecho de propiedad sobre aquéllas, sino una delimitación de un aspecto concreto de su contenido, en atención a la función social del derecho, que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible.

En concreto, respecto de este motivo de impugnación la sentencia señala, por una parte, que *“la explotación turística, como otros usos productivos distintos del residencial, no puede ser entendida como consustancial a las edificaciones calificadas por el planeamiento para el uso de vivienda, o, dicho en otras palabras, que la posibilidad de destinar la vivienda al uso turístico no es una de las facultades sin las cuales el derecho de propiedad sobre la vivienda deviene irreconocible”*. De otro lado, y en relación con la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2023 –que establece una moratoria general de cinco años para la aplicación del régimen establecido en la norma de urgencia a las viviendas debidamente habilitadas a su entrada en vigor–, la sentencia señala que se trata de una previsión que *“viene a someter a la nueva regulación las relaciones jurídicas de tracto continuado nacidas con anterioridad a su entrada en vigor”* y que, al hacerlo, incide sobre una facultad que, según acaba de indicarse, *“no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad sobre la vivienda”*, indicando, además, que el régimen transitorio establecido *“reduce considerablemente el impacto patrimonial del cambio regulatorio sobre los titulares de viviendas habilitadas para el uso turístico conforme a los regímenes anteriores”*.

Asimismo, el Tribunal confirma en su pronunciamiento la compatibilidad 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. Tras aclarar que dicho precepto básico estatal resulta también aplicable a una regulación urbanística como la enjuiciada –haciéndose eco de la doctrina establecida en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) en el asunto *Cali Apartments*–, la sentencia concluye que el régimen legal impugnado es una medida necesaria para evitar daños en el entorno urbano –en concreto, para proteger el modelo de ciudad previsto por la planificación urbanística de acuerdo con los parámetros establecidos por la



legislación sobre urbanismo y ordenación del territorio– y que es, además, proporcionada a dicho objetivo, porque otros mecanismos de intervención administrativa, como la declaración responsable o la comunicación previa, no permitirían alcanzar la finalidad perseguida con el mismo grado de eficacia.

La sentencia rechaza también que el régimen de licencia urbanística controvertido sea lesivo de la autonomía local (arts. 137 y 141 CE). En este punto, el Tribunal se refiere a la evolución de la doctrina constitucional, poniendo de relieve que la misma partió de calificar a la autonomía local como una “garantía institucional” –categorización que *“remite a un juicio de reconocibilidad de la autonomía local como institución jurídica y expresa, con ello, la función de dicha autonomía como límite negativo frente al legislador”*– para pasar, después, a referirse a ella como un “principio” –resaltando de esta manera *“la vertiente positiva de la relación entre la ley y la autonomía local”*–. De manera que ha de entenderse que la autonomía local comprende, en definitiva, tanto un núcleo mínimo de autonomía que no puede ser desconocido por los poderes públicos como un mandato de optimización para la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía local.

DECIMOTERCERO.- Sobre la pérdida de objeto del recurso del Ayuntamiento de Valencia.

En relación con el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Valencia contra la sentencia de once de noviembre de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Comunidad Valenciana, sostiene la contraparte que ha perdido objeto. En este sentido recuerda que frente al Plan Especial de Protección de Ciutat Vella no solo se interpuso el recurso que ahora se dilucida en casación, sino que también se interpuso otro recurso por VIUTUR-ASOCIACIÓN DE PEQUEÑOS PROPIETARIOS, GESTORES Y SIMPATIZANTES DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA y fue tramitado bajo el N° de Recurso: 80/2020, recayendo la Sentencia n.º 657/2022, de 11 de noviembre de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de la



Comunidad Valenciana, que declaró nulo de pleno derecho el art. 6.4.3.c) de las normas urbanísticas, en lo relativo a las condiciones 1, 2 y 4 que impone al uso de vivienda turística Tvt-v1, sentencia que ganó firmeza al ser inadmitido el recurso de casación interpuesto frente a ella.

No niega el Ayuntamiento de Valencia la existencia de esa sentencia ni su firmeza, pero opone a la objeción de cosa juzgada que de una mera disfunción de la Sección de Admisión de esta Sala no puede extraerse la conclusión de la pérdida de objeto de su recurso, ya que el pronunciamiento del artículo 6.4.3.c) de las normas urbanísticas del PEP de Ciutat Vella, en lo relativo a las condiciones 1, 2 y 4, no es firme, por cuanto que frente a la segunda sentencia recaída en el PO 81/2020 (que anula ese mismo precepto, además de otros) la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha admitido el recurso de casación preparado por el Ayuntamiento de Valencia. Además, no concurre la triple identidad exigida para la cosa juzgada.

La argumentación del Ayuntamiento de Valencia no puede aceptarse. Si la Sentencia n.º 657/2022, de 11 de noviembre de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, recaída en el recurso 80/2020, declaró nulo de pleno derecho el art. 6.4.3.c) de las normas urbanísticas, en lo relativo a las condiciones 1, 2 y 4 que impone al uso de vivienda turística Tvt-v1, y esa sentencia ha ganado firmeza, los referidos preceptos han sido expulsados del ordenamiento jurídico de forma definitiva por ser contrarios al ordenamiento jurídico, sin que una sentencia posterior, como la que ahora se dicta, en cuyo proceso se haya planteado la legalidad o ilegalidad de esos mismos preceptos, pueda hacer un pronunciamiento diferente del de la previa sentencia firme por elementales razones de seguridad jurídica.

Por la razón expuesta, la objeción de pérdida de objeto del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Valencia ha de prosperar.



Dicho esto, la Sala considera que las razones aportadas por la Sala de instancia para anular los referidos preceptos son perfectamente atendibles por ajustarse a la doctrina jurisprudencial que se ha expuesto en anteriores Fundamentos.

No es atendible, sin embargo, el posicionamiento del Ayuntamiento de Valencia de que se aprecie también la cosa juzgada respecto de aquellos preceptos del Plan Especial de Protección de Ciutat Vella cuya impugnación fue desestimada en la primera de las sentencias - artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d)- pues al no haber sido anulados nada impide un nuevo cuestionamiento de su legalidad en otro recurso sin que esta forma de proceder cuestiones el principio de cosa juzgada.

DECIMOCUARTO.- Sobre la respuesta a la cuestión casacional.

El auto de admisión nos interpela sobre dos cuestiones.

En la primera se nos pide si debemos reafirmar, complementar, matizar o, en su caso, corregir o rectificar la doctrina sentada en la STS nº 109/2023, de 31 de enero de 2023 (RCA n.º 8318/2021), en cuanto a 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 en las “imperiosas razones de interés general” definidas en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. art. 6.4.3.c),

Aunque sobre las concretas disposiciones -art. 6.4.3.c), art. 6.5.3 y 6.9.5.VI- que establecen limitaciones o restricciones a la comercialización de estancias turísticas en viviendas de uso residencial no nos podamos pronunciar por haberse anulado previamente en sentencia firme, es lo cierto que las razones tenidas en cuenta por la Sala de instancia para su anulación se corresponden con la doctrina sentada en la sentencia núm. 75/2021, de 26



de enero, por la que se juzgó el acuerdo del Ayuntamiento de Barcelona de 1 de abril de 2016, por el que se aprobó el Plan especial urbanístico (PEU), para la regulación de las viviendas de uso turístico.

Esa sentencia núm. 75/2021, de 26 de enero, la hemos analizado, junto a otras, en el fundamento jurídico undécimo de esta sentencia, por haber contribuido a la formación de la doctrina jurisprudencial sobre esta materia.

No se hace referencia en la sentencia de instancia a la STS n.º 109/2023, de 31 de enero de 2023 (RCA n.º 8318/2021) por la sencilla razón de que esta resolución es posterior a la que ahora juzgamos, que fue dictada en el año 2022. También hemos analizado con detalle esta sentencia en el fundamento jurídico noveno.

Como indicábamos anteriormente, en el proceso que dio lugar a la STS n.º 109/2023, la Sala de instancia -en este caso el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares- había declarado 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 su línea de razonamiento apreció que la medida adoptada infringía la Directiva de Servicios y la Ley 17/2009, al incluir una medida desproporcionada e innecesaria, como es la prohibición absoluta de destinar a vivienda de uso turístico los inmuebles sometidos a régimen de propiedad horizontal en la ciudad de Palma. Y, además, entiende que tal



desproporción e innecesaridad conlleva, igualmente, una vulneración de los principios recogidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Aunque este Tribunal, como antes anticipamos, casó dicha sentencia por entender que las restricciones tenían fundamento en una ley autonómica y que lo que hubiera resultado procedente hubiera sido plantear cuestión prejudicial ante el TJUE, lo cierto es que no rechazó los razonamientos expuestos por la Sala. Al contrario, puso de manifiesto que aceptaba las razones ofrecidas por ella en cuanto a la falta de proporcionalidad de la medida adoptada. Incluso llega a afirmar 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.»*

De manera que, en respuesta a esta primera cuestión casacional, ratificamos la doctrina establecida en la STS n.º 109/2023, de 31 de enero de 2023 (RCA n.º 8318/2021), sentencia que es coherente con la STS núm. 75/2021, de 26 de enero, utilizada por la Sala de instancia en su fundamentación, aunque por las razones indicadas se llegue a un resultado diferente en su parte dispositiva.

La segunda cuestión casacional consiste en determinar si los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) de las normas urbanísticas del PEP de Ciutat Vella, en cuanto prohíben el uso terciario de vivienda turística en una determinada Área y subámbito, mientras que en esa misma Área y Subámbito, en las mismas condiciones, se permiten otros usos terciarios (oficinas y hotelero), son conformes a los principios de proporcionalidad y necesidad ínsitos en razones imperiosas de interés general y al principio de igualdad, en su vertiente de no discriminación normativa.





Este es el planteamiento que trae a casación la otra parte recurrente, la Asociación de Viviendas Alquiler por Estancias Cortas de Valencia.

Sobre la posible ilegalidad de estos preceptos se pronunció la Sala de Valencia en los siguientes términos:

«DECIMOCUARTO.- La actora recurre asimismo el art. 6.5. 4, 6.7.3, 6.8.5 IV y 6.9.5.V de las normas urbanísticas del PEPI preceptos que se limitan a establecer un régimen de usos, el área de calificación residencial, las condiciones del subámbito de predominancia residencial y las condiciones del subámbito de predominancia terciaria comercial y de servicios. Ningún motivo de invalidez solvente atribuye a esos preceptos en la fundamentación de la demanda a la hora de desarrollar las razones que pudieran determinar la nulidad de tales preceptos, lo que comporta la desestimación de la alegación. Y lo mismo sucede con la impugnación por aquélla de los arts. 6.9.3.d), . 6.15.2, 6.16.3.c), 6.18.3.b): nada argumenta sobre la ilegalidad de los mismos en su escrito de demanda. Es cierto que se habla de la desproporción del régimen de transitoriedad de usos o del exceso de distancias para el uso terciario de la vivienda turística pero aparte del simple alegato no se dan razones de esa desproporción, ni la fuente de la que se desprenda tal desproporción por lo cual se trata de un supuesto exceso o deficiencia alegado en sentido genérico y sin bases o pruebas para apoyarlo.

Aduce la recurrente, por último, 'de forma genérica, que el. PEP infringe los principios de buena regulación, así como los

principios, consagrados por la Constitución Española y la . normativa europea, de seguridad jurídica, derecho de propiedad, libertad de empresa y de prohibición de la discriminación. De nuevo la demandante no justifica tampoco, ni acredita, por qué ese plan infringe tales principios invocados, lo que exime a la Sala de efectuar ningún pronunciamiento al respecto.»

En el fundamento quinto de esta sentencia reflejábamos extensamente los argumentos de la Asociación de Viviendas Alquiler por Estancias Cortas de Valencia expuestos en su escrito de interposición sobre esta cuestión controvertida.

La prohibición de uso de vivienda turística en los supuestos previstos en los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) de las normas urbanísticas del PEP-CV, la



considera esta parte contraria a la libertad de establecimiento proclamada en el art. 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y art. 4 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y a los principios de buena regulación, especialmente al principio proporcionalidad previsto en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, art. 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, art. 9 de la citada Ley 17/2009 y art. 9 y 10 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

También entiende que vulnera el principio de igualdad al contener un diferente trato normativo entre el uso de vivienda turística, que es prohibido, y otros usos terciarios (oficinas y hotelero) que, en unas mismas condiciones, son admitidos.

Frente a estos argumentos, el Ayuntamiento de Valencia niega la existencia de elementos de identidad que permitan hablar de un trato discriminatorio y de lo que se trata en un Plan Especial como el aprobado es que se regulen de forma equilibrada los diferentes usos, sin que sea en modo alguno obligada la uniformidad de usos en todos los subámbitos.

La respuesta a esta cuestión merece dos consideraciones; La primera, es que en un determinado subámbito territorial afectado por el planeamiento no tienen por qué existir los mismos usos y todos ellos con la misma intensidad. El planeamiento ha de tener presente la totalidad del área afectada por sus prescripciones y el mantenimiento del correspondiente equilibrio entre los diferentes usos en dicha área, con el objetivo final, en nuestro caso, de conservar y proteger los valores patrimoniales de un conjunto histórico, como es Ciutat Vella de Valencia, que ha sido declarado Bien de Interés Cultural, ya que esa conservación y protección es el fin perseguido por el PEP Ciutat Vella. Ese equilibrio necesario puede conllevar la adopción de medidas restrictivas, o incluso prohibitivas, de determinados usos en un subámbito cuando esos usos



están suficientemente representados en otro subámbito, como ocurre en nuestro caso en el subámbito de predominancia residencial respecto del subámbito de predominancia terciaria, ambos pertenecientes al área de calificación de uso residencial.

Una segunda consideración tiene que ver con los valores a conservar. En la Memoria del Plan se destaca que su finalidad es preservar el tejido residencial y los usos y actividades tradicionales de manera que si los usos terciarios de vivienda turística, hotelero y oficinas tuvieran exactamente el mismo grado de intensidad en un determinado subámbito, no podría implantarse el uso residencial o se haría de una forma muy limitada. Hay que tener en cuenta que el ámbito que regula el PEP incluye dos de calificación de usos, un área de calificación de uso residencial, que es el de mayor extensión, y un área de calificación de uso terciario exclusivo mucho más limitado, dividiéndose el primero en dos subámbitos: el de predominancia residencial y el de predominancia terciaria.

Pues bien, de aceptarse el planteamiento de la parte, el uso de vivienda turística debe tener en el subámbito de predominancia terciaria el mismo trato que el uso hotelero y el uso de oficinas, cuando tales usos no tienen acogida en el subámbito de predominancia residencial en el que si es posible el uso de vivienda turística, lo que daría lugar a una desproporción inversa a la sostenida por el recurrente.

A juicio de la Sala, las limitaciones-prohibiciones contenidas en los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) de las normas urbanísticas del PEP-CV no contravienen ni el principio de proporcionalidad ni el de igualdad, como tampoco son contrarios a la libertad de establecimiento proclamada en el art. 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y art. 4 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Ya hemos expuesto anteriormente y con la suficiente amplitud que los límites son posibles siempre que exista una razón imperiosa de interés general como destacó la sentencia del Tribunal de Justicia de la





Unión Europea de 22 de septiembre de 2020, Asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18, referida a la ordenación de las viviendas de uso turístico, y esas prohibiciones establecidas en los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) son proporcionales en relación con el conjunto de regulaciones contenidas para todo el ámbito en el PEP Ciutat Vella.

Dando respuesta a la segunda cuestión casacional podemos afirmar que los artículos 6.16.3.c) y 6.8.3.d) de las normas urbanísticas del PEP de Ciutat Vella, en cuanto prohíben el uso terciario de vivienda turística, mientras que en la misma Área y Subámbito, en las mismas condiciones, se permiten otros usos terciarios (oficinas y hotelero), son conformes a los principios de proporcionalidad y necesidad ínsitos en razones imperiosas de interés general y al principio de igualdad, en su vertiente de no discriminación normativa, por estar ampliamente reconocidos esos usos en otros subámbitos lo que proporciona un equilibrio en el conjunto del área afectada por el Plan, necesario para la consecución del objetivo de protección.

Por las razones que llevamos expuestas hasta ahora declaramos que no ha lugar a ninguno de los recursos de casación interpuestos.

DÉCIMOQUINTO.- Costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido





PRIMERO.- Fijar como criterio interpretativo aplicable a las cuestiones casacionales que precisó el auto de admisión el reflejado en el Fundamento jurídico Décimocuarto de esta sentencia.

SEGUNDO.- No haber lugar al recurso de casación por pérdida de objeto del recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Valencia contra la sentencia de 11 de noviembre de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Primera, por la que se estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Asociación de Viviendas Alquiler por Estancias Cortas de Valencia frente al acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valencia, de fecha 13 de febrero de 2020, que dispuso aprobar definitivamente el Plan Especial de Protección (PEP) de Ciutat Vella y su Catálogo de Protecciones.

TERCERO.- No ha lugar al recurso de casación interpuesto por la Asociación de Viviendas de Alquiler por Estancias Cortas de Valencia contra la referida sentencia, que se confirma.

CUARTO.- Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

