

EL DERECHO A LA CIUDAD Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 64/2025, DE 13 DE MARZO, SOBRE USO TURÍSTICO DE VIVIENDAS.

Por Juli Ponce Solé

Catedrático de Derecho Administrativo

Codirector de la Càtedra Barcelona de Estudios de Vivienda

I. INTRODUCCIÓN: LA NORMATIVA IMPUGNADA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El pasado 13 de marzo de 2025, el Tribunal Constitucional dictó una nueva relevante sentencia en materia de urbanismo, vivienda y ciudad, la tercera en los últimos meses, tras la 79/2024, de 21 de mayo y la 26/2025, de 29 de enero.

Mientras las dos anteriores se referían a la ley estatal por el derecho a la vivienda de 2023, a propósito de la cual fijaron importante doctrina sobre la existencia de un auténtico derecho en el art. 47 CE y las posibilidades de delimitación del derecho de propiedad en relación con su función social respecto a ese derecho, en cuanto a los límites legales constitucionales de los precios de alquiler, la sentencia que nos ocupa ahora se refiere a una regulación autonómica, a propósito de la cual se pronuncia sobre distintos relevantes aspectos.

Se trata del Decreto Ley catalán 3/2023, a propósito del cual esta nueva STC establece, con carácter general, interesantes consideraciones relativas al uso turístico de las viviendas, el papel del planeamiento urbanístico y el derecho a la vivienda (y el emergente derecho a la ciudad), el papel de las licencias administrativas, la posibilidad de su establecimiento respecto a actividades económicas si están en juego razones imperiosas de interés general (como el adecuado entorno urbano o, en otras palabras, nuestro derecho a la ciudad) y el contenido y efectos de la autonomía municipal constitucionalmente reconocida.

La STC 64/2025 supone, pues, un pequeño manual de Derecho Administrativo y, más concretamente, de Derecho del urbanismo y de la vivienda, aspectos estos dos últimos que han estado disociados históricamente en nuestra legislación y en los tratamientos doctrinales al uso y que esta sentencia

demuestra, una vez más, como ya deviene imposible en el siglo XXI aplicarles esa forzada separación¹.

El Decreto Ley catalán 3/2023, analizado en la STC, establece una regulación que, en sus puntos básicos, cuestionados frente al TC, es la siguiente². La norma señala en su Preámbulo que su aprobación pretende hacer frente a la proliferación del uso turístico de las viviendas en determinados municipios de Cataluña, con la finalidad de corregir las externalidades negativas que este tipo de uso produce para la estructura de la ordenación urbana al extraer del parque residencial, para convertirlos en viviendas usadas para el turismo y no para la residencia habitual, inmuebles que la planificación urbanística había previsto para el uso como vivienda permanente y habitual de las personas.

Para ello, el Decreto-ley 3/2023 modifica el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo) para introducir tres restricciones sobre la posibilidad de destinar las viviendas al uso turístico:

- a) En primer lugar, se establece una regla de exclusión *por defecto* de la compatibilidad del uso turístico con el uso de vivienda, aunque se permite que el planeamiento urbanístico admita dicha compatibilidad siempre que lo haga cumpliendo ciertas condiciones.
- b) En segundo lugar, se establece 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.
- c) Finalmente, y de forma sucesiva, en tercer lugar, se prevé que tales licencias estarán limitadas en número y en duración
 - c. 1. Se podrán otorgar un máximo de diez licencias por cada cien habitantes
 - d. Estas licencias tendrán una duración de cinco años, prorrogables por períodos de igual duración siempre que el planeamiento urbanístico lo permita³.

¹ Sobre esta cuestión, me permito remitirme a PONCE SOLÉ, J. "Prólogo" y "Breve reseña histórica de la regulación de la vivienda en España y Cataluña existente con anterioridad a la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda", en PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÀS, D., (Coord.), *El Derecho de la vivienda en el Siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 9 y ss.

² Un primer análisis de esta norma puede encontrarse en el análisis que puede encontrarse en esta página web en el apartado noticias de PONCE SOLÉ, J. "La propuesta de Reglamento de la Unión Europea sobre servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y la regulación nacional de las viviendas de uso turístico": <https://cbeh.cat/es/noticia/la-propuesta-de-reglamento-de-la-union-europea-sobre-servicios-de-alquiler-de-alojamientos-de-corta-duracion-y-la-regulacion-nacional-de-las-viviendas-de-uso-turistico-2/>

³ La D. Final 1a modifica la legislación de urbanismo catalana en consonancia (exigiendo licencia urbanística para el uso turístico de las viviendas y llamando al planeamiento urbanístico a regular

Esta regulación 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”⁴, supuestos identificados en el anexo del Decreto-Ley, el cual incluye los municipios (un total de doscientos sesenta y dos) que reúnen una u otra condición en el momento de su entrada en vigor (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).

La licencia tendrá una duración de 5 años, prorrogables, todo ello de acuerdo con legislación urbanística, que se modifica como vimos, y que se remite al planeamiento urbanístico para permitir el uso turístico de las viviendas, lo que lo hará justificadamente en base a las 3 razones que explicita la ley (“cuando se

su posibilidad bajo determinados requisitos y límites, que condicionarán, pues, el otorgamiento o no de la licencia:

“1. Se añade una nueva letra, la p, en el apartado 1 del artículo 187 del Texto refundido de la Ley de urbanismo con la siguiente redacción: "p) El destino de las viviendas al uso turístico en los municipios con problemas de acceso a la vivienda y en los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico." 2. Se añade una nueva disposición adicional, la vigésimo séptima, al texto refundido de la Ley de urbanismo, con la siguiente redacción:

"Disposición adicional vigesimoséptima "Régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico"
"1. En los municipios con problemas de acceso a la vivienda y en los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico, la vivienda de uso turístico solo es compatible con el uso de vivienda si lo permite expresamente el planeamiento urbanístico, cuando se justifique la suficiencia de suelo calificado para el uso de vivienda destinada al domicilio habitual y permanente de la población residente, teniendo en cuenta: el régimen de tenencia de las viviendas en el municipio; el no poner en riesgo la protección del entorno urbano, y el principio del desarrollo urbanístico sostenible del ámbito que se ordene. "2. Las licencias urbanísticas de viviendas de uso turístico tienen una limitación temporal de cinco años, prorrogables por períodos de igual duración, siempre que el planeamiento urbanístico lo permita de acuerdo con los criterios del apartado 1. En ningún caso se pueden otorgar más licencias que las resultantes de aplicar un máximo de 10 viviendas de uso turístico por 100 habitantes. En el otorgamiento de las licencias, y sus prórrogas, los municipios deben garantizar el cumplimiento de los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva."

⁴ D. Transitoria 1a que define ambos supuestos.

El primero: “Se consideran municipios con problemas de acceso a la vivienda aquellos donde existan necesidades de vivienda acreditadas y que cumplan al menos uno de los siguientes requisitos: a) que la carga media del coste del alquiler o de la hipoteca en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media de los hogares, b) que en el período de los cinco años anteriores a la entrada en vigor de este Decreto ley el precio de alquiler o compra de la vivienda haya experimentado un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado de índice de precios de consumo de Cataluña.”

El segundo: “Se consideran municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico aquellos que presenten una ratio de 5 o más viviendas de uso turístico por 100 habitantes en el momento de la aprobación de este Decreto ley.”

justifique la suficiencia de suelo calificado para el uso de vivienda destinada al domicilio habitual y permanente de la población residente, teniendo en cuenta: el régimen de tenencia de las viviendas en el municipio; el no poner en riesgo la protección del entorno urbano, y el principio del desarrollo urbanístico sostenible del ámbito que se ordene”).

Todo ello siempre que no se supere el máximo de 10 viviendas turísticas por cada 100 viviendas (“En ningún caso se pueden otorgar más licencias que las resultantes de aplicar un máximo de 10 viviendas de uso turístico por 100 habitantes. En el otorgamiento de las licencias, y sus prórrogas, los municipios deben garantizar el cumplimiento de los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva.”). En cuanto a la aplicación de la norma a situaciones preexistentes: las viviendas con uso turístico ya existentes y habilitadas necesitan obtener licencia en un plazo de 5 años a partir de la ley o cesar en su actividad. Si no la obtienen, dicho plazo actúa de compensación y si los interesados acreditan que el plazo de cinco años no les ha compensado suficientemente la pérdida de su título habilitante, pueden solicitar una ampliación de plazo de cinco años más⁵.

II. EL RECURSO Y EL CONTENIDO DE LA SENTENCIA

El recurso de inconstitucionalidad contra esta regulación se interpuso por parte de más de 50 diputados del Partido Popular en el Congreso. El Tribunal Constitucional las rechaza todas en su STC 25/2025 que vamos a comentar (existiendo dos votos particulares a la decisión mayoritaria) y aborda su análisis siguiendo el siguiente orden (establecido en el FJ 1, que va acompañado de un análisis del Decreto Ley en el FJ 2 que nosotros hemos avanzado ya), que va a ser también el aquí seguido, esto es:

⁵ La normativa ha generado un Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias catalán en 2023 considerando que la regulación es conforme al ordenamiento jurídico y considerando que la extensión del plazo de 5 años, prorrogable por 5 más como hemos visto, supone una compensación prevista por supuestos daños causados por el legislador, así como un informe de la Autoridad catalana de competencia (ACCO), de fecha 4 de diciembre de 2023, crítico con la regulación desde la perspectiva de la competencia:

“La ACCO reconoce la existencia de un interés general legítimo que avala que se ejerza el abanico de acciones legislativas y ejecutivas propias de la política de vivienda, a fin de que se promuevan las condiciones necesarias y se establezcan las normas pertinentes que permitan hacer efectivo el derecho a la vivienda, de acuerdo con el artículo 26 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el artículo 47 de la Constitución. Este interés general legítimo se configura como una razón imperiosa de interés general que puede justificar el establecimiento de determinadas restricciones a las condiciones de competencia en el mercado. Sin embargo, la ACCO considera que el régimen de licencia urbanística previa, con las características que se establecen en el Decreto Ley 3/2023, no supera el análisis de necesidad y proporcionalidad, inherente a la buena regulación económica del mercado, de acuerdo con las justificaciones que se exponen al apartado 3.2 de este informe”

1. Supuesto uso indebido de la figura del Decreto Ley (FJ3, sobre su presupuesto habilitante, FJ 4 sobre infracción de garantías constitucionales respecto de la expropiación forzosa),
2. Posible vulneración de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y de la legislación básica de unidad de mercado (FJ5).
3. Alegación sobre vulneración de la autonomía local (FJ 6)
4. Supuesta infracción de los principios constitucionales de tutela judicial efectiva, de igualdad y de seguridad jurídica (FJ 7).

A estos cuatro apartados añadiremos un quinto en referencia a los votos particulares y un sexto de reflexiones finales.

II.1. ¿SE HA USADO INDEBIDAMENTE LA FIGURA DEL DECRETO LEY?

En este sentido, la STC analiza tanto a) el presupuesto habilitante en el Decreto Ley catalán 3/2023 como b) los límites materiales de los Decretos Leyes respecto al Derecho de propiedad y garantías constitucionales de la expropiación.

a) En lo que se refiere al presupuesto habilitante del Decreto Ley: las externalidades en el entorno urbano de la *turistificación*.

Tras reiterar su doctrina al respecto, el TC entra a analizar en el caso concreto si concurre la “extraordinaria y urgente necesidad” (arts. 86.1 CE y 64 EAC). La STC concluye que existe justificación suficiente de la concurrencia teniendo en cuenta los datos empíricos que maneja de crecimiento exponencial del número de viviendas destinadas al uso turístico en Cataluña en los últimos años, circunstancia que:

“en conjunción con la elevada tasa de crecimiento de la población y del turismo en dicha comunidad autónoma, se traduce en graves externalidades negativas –no discutidas por las partes– en el *entorno urbano*, concretamente en los ámbitos del acceso a la vivienda y del desarrollo urbano sostenible”.

b) En cuanto a los límites materiales

La sentencia rechaza las impugnaciones relativas a la alegada infracción de las garantías constitucionales del derecho de propiedad privada frente a los decretos leyes (arts. 86.1 y 33 CE) y, en segundo lugar, las propias 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 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.

Partiendo de estas premisas, la STC concluye que:

- a) El Decreto Ley no acomete una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad sobre la vivienda en el sentido prohibido a los Decretos Leyes por el art. 86.1:

“La norma no pretende definir el haz de facultades que integran el derecho de propiedad de la vivienda ni su función social, sino que disciplina una cuestión concreta dentro de un sector material –el urbanismo– con incidencia en dicho derecho. No impone un único modo de utilización para la vivienda, pues no limita ni condiciona otras posibilidades como el uso como vivienda propia, el arrendamiento para vivienda habitual o eventuales usos no residenciales –propios o de terceros– que pudieran ser autorizados en los términos previstos por la ordenación territorial y urbanística.”

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.

- b) La norma tampoco viola el derecho de propiedad sobre la vivienda con su regulación, pues, debe interpretarse de conformidad con el derecho del art. 47 CE y la legislación estatal vigente:

“las distintas legislaciones autonómicas sobre ordenación territorial urbanística y, en consonancia con ellas, los instrumentos de planeamiento, contemplan el uso residencial como uno de los posibles tipos de uso urbanístico, y que suelen encuadrar dentro de él, como uso pormenorizado, el uso de vivienda (de «hogar», por utilizar una expresión acaso menos precisa técnicamente, pero desde luego más gráfica y que ayuda a superar la polisemia del vocablo «vivienda» en este contexto). Esta circunstancia debe ponerse en conexión con el mandato de la legislación básica estatal de que «el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia» (art. 3.4 *in fine* TRLSRU; previamente, art. 2.4 TRLS; y, con anterioridad, art. 2.3 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo). Esta prescripción limita el, por otro lado, amplio margen de configuración que asiste a la legislación urbanística y al planeamiento a la hora de diseñar el correspondiente régimen de usos del suelo y de las edificaciones:

no impide que se admita la implantación de usos no residenciales en los inmuebles destinados por el planeamiento al uso residencial, pero sí explica y justifica que esta posibilidad suela quedar sometida a determinados límites en garantía del uso principal de la edificación, uso principal que, según acaba de indicarse, se encuentra directamente ligado al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE)”

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 (...). Este régimen restrictivo del uso turístico de las viviendas no constituye una supresión del derecho de propiedad sobre aquellas, 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”.

- c) Sobre el carácter expropiatorio de la norma, 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:

“no cabe entender que la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 incida, ni siquiera en el caso de los títulos habilitantes consistentes en autorizaciones o licencias municipales, sobre el contenido de un derecho patrimonial consolidado y separable del derecho de propiedad sobre la vivienda. Se trata de una norma 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 se ha razonado ya, no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad sobre la vivienda y cuyo grado de estabilidad resulta, además, debilitado por su sumisión normativa *ab initio* a la compatibilidad con el régimen urbanístico de la vivienda de que se trate”.

Todo ello conduce a rechazar la alegación de los recurrentes de que la regulación tendría naturaleza materialmente expropiatoria. La STC aclara que el hecho de que no la tenga no significa que sea inocua para el patrimonio del ciudadano, desde la perspectiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración (art. 106.2 CE):

“En este caso, el legislador de urgencia se ha anticipado a esa posible problemática introduciendo, mediante la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, un mecanismo de mitigación temporal de los efectos de la nueva regulación para quienes se hubiesen incorporado ya al mercado de la vivienda de uso turístico, de modo que sus títulos habilitantes no queden privados de efectos de manera inmediata, sino solo transcurrido un dilatado periodo de tiempo –cinco años, prorrogables a diez si el titular de la vivienda acredita que el régimen transitorio ordinario «no compensa la pérdida del título habilitante», en dicción de la propia norma–. Esta previsión reduce considerablemente el impacto patrimonial del cambio regulatorio sobre los titulares de viviendas habilitadas para el uso turístico conforme a los regímenes anteriores, máxime teniendo en cuenta que la pervivencia temporal de esos títulos habilitantes está llamada a producirse en un contexto de no otorgamiento de nuevos títulos o de otorgamiento de una cantidad limitada de títulos nuevos, lo que garantiza su explotación durante el periodo de referencia en condiciones de competencia limitada que permiten presumir una mayor rentabilidad que la que les hubiera deparado la continuación de la regulación anterior”.

II.2 ¿SE HA VIOLADO LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL DE UNIDAD DE MERCADO Y LA COMPETENCIA ESTATAL DEL ART. 149.1.13 CE?

Los recurrentes alegan que la norma catalana vulneraría la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.13 CE pues al exigirse licencia previa para el ejercicio de la actividad de arrendamiento se viola el art. 17.1 de la ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), produciéndose una inconstitucionalidad mediata o indirecta. En concreto, aducen que “ha de entenderse, a la luz de la exposición de motivos del Decreto-ley 3/2023, que la finalidad que lo justifica es la garantía de acceso a una vivienda digna, razón que no está incluida entre las contempladas, con carácter de *numerus clausus*, en dicho precepto estatal como posible justificación de la exigencia de autorización para el acceso a las actividades económicas y a su ejercicio”.

Este precepto, considerado básico (así STC 79/2017) señala que:

“Artículo 17. Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.

1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen. Asimismo, los requisitos para la obtención de dicha autorización deberán ser coherentes con las razones que justifican su exigencia. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional, las autorizaciones podrán estar previstas en

una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

b) Respecto a las instalaciones, bienes o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Las inscripciones en registros con carácter habilitante que no sean realizadas de oficio por las autoridades competentes tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.”

El Tribunal Constitucional señala que ha de partirse de la aplicabilidad de la LGUM al caso, dada su vocación expansiva, más allá de la directiva de servicios, lo que la hace aplicable al ámbito urbanístico, utilizando como parámetro interpretativo la conocida STJUE (Gran Sala) de 22 de septiembre de 2020, *Calvi Apartments SCI y HX c. procureur général près la Cour d'Appel de Paris et la Ville de Paris* (asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18) ha establecido que el hecho de que una normativa nacional no regule un servicio, sino el cambio de uso de inmuebles destinados a vivienda –constituyendo, por lo tanto, normativa urbanística y de ordenación del territorio– no hace que dicha normativa quede sin más excluida del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE, sino que esta resulta aplicable en la medida en que la normativa urbanística en cuestión se aplique no a cualquier persona indistintamente, sino concretamente a 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, de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo (§ 37 a 45).

La STC parte de preguntarse si el régimen de licencia previa introducido por la norma catalana responde o no a alguna de las razones imperiosas de interés general tasadas en el art. 17.1 LGUM. Para ello, el TC destaca que:

“el Decreto-ley 3/2023 persigue, conforme a su propia literalidad, hacer frente a dos tipos de problemas suscitados por la proliferación incontrolada de viviendas de uso turístico, a saber, (i) la sustracción de un número importante de viviendas del parque residencial habitual previsto por el planificador para cubrir las necesidades habitacionales de un municipio, fenómeno que se traduce en la escasez y aumento de precios de la vivienda destinada a la residencia habitual y permanente de la ciudadanía y, por lo tanto, incide negativamente sobre la posibilidad de acceso a la vivienda; y (ii) la generación de un funcionamiento anómalo en las áreas urbanas afectadas por el incremento de viviendas de uso turístico, dado que el fenómeno de saturación turística que ello produce tiene fuertes consecuencias negativas, como el deterioro de la convivencia vecinal, la proliferación de actividades turísticas y de ocio en zonas primariamente destinadas a residentes locales, la saturación de las infraestructuras y servicios locales, el deterioro del paisaje urbano, y la gentrificación o pérdida de identidad de la ciudad, entre otros”.

Ambos tipos de problemas tienen, para el TC, un origen común, a saber:

“la alteración que la libre e indiscriminada destinación de las viviendas al uso turístico produce en el modelo de ciudad previsto por la planificación urbanística de acuerdo con la legislación en materia de urbanismo y ordenación del territorio; planificación cuya función última consiste, precisamente, en configurar el entorno urbano a través del diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, así como de las perspectivas de su desarrollo, ampliación y renovación, labor que debe atender a los intereses generales y a la función social que constitucionalmente cumple el derecho de propiedad ex art. 33.2 CE”.

Ello conduce a la conclusión de que el régimen de licencia urbanística impugnado está fundado en razones confluyentes en la protección del entorno urbano en el sentido del art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, pese a que este precepto no mencione a la vivienda. El TC anuda así la relación entre vivienda y ciudad, o si preferimos, entre derecho a la vivienda, derecho a la ciudad, Derecho de la vivienda y Derecho urbanístico:

“Ninguna relevancia tiene a estos efectos que el art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado no mencione explícitamente como razón imperiosa de interés general a la lucha contra la escasez de vivienda destinada a residencia habitual y permanente de la ciudadanía, en tanto que tal finalidad es inherente a la ordenación del entorno urbano –a cuya protección se refiere la letra b) del citado precepto estatal– tanto por imperativo constitucional como por derivarse

esta relación de los parámetros que en este punto proporciona el Derecho de la Unión Europea, que cobra aquí relevancia por su reconocida influencia sobre la legislación estatal en materia de unidad de mercado.”

Desde la perspectiva constitucional:

“procede recordar que el art. 47 CE, tras proclamar que «[t]odos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada», establece que «[l]os poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación». Ello tiene una proyección inmediata sobre los fines que la legislación vigente atribuye a las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo [por lo que ahora especialmente importa, art. 3.3 a) TRLSRU] y que se traduce en mandatos específicos que el propio legislador básico estatal dirige al autonómico para que proteja eficazmente el derecho a la vivienda a través de la regulación de los usos residenciales en el medio urbano. Ha de recordarse en este sentido lo dispuesto en el ya citado art. 3.4 TRLSRU, cuyo último inciso establece que «[e]l suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia». Previsión esta que ha sido reiterada en términos análogos en el art. 15.3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, según el cual «[e]n la regulación de los usos en entornos residenciales en el medio urbano, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá instrumentos efectivos para asegurar el equilibrio, preservar la calidad de vida y el acceso a la vivienda, y asegurar el cumplimiento del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible recogido en el artículo 3 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre».

En definitiva:

“Las previsiones urbanísticas relativas al acceso a la vivienda y al régimen de usos del suelo y las edificaciones son, en definitiva, parte integral de la ordenación del entorno urbano, y quedan por ello integradas con naturalidad en la previsión del art. 17.1 b) de la Ley de garantía de la unidad de mercado.”

Desde la aproximación del Derecho de la Unión Europea a la protección del entorno urbano como razón imperiosa de interés general que permite justificar restricciones de las libertades económicas el TC indica que:

“Por una parte, el considerando 40 de la Directiva 2006/123/CE indica que «[e]l concepto de "razones imperiosas de interés general" al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la presente Directiva ha sido desarrollado por

el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a los artículos 43 y 49 del Tratado [constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Roma el 25 de marzo de 1957] y puede seguir evolucionando», y especifica, al referirse a la protección del entorno urbano, que esta razón incluye la protección de «la planificación urbana y rural». De otro lado, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha entendido que se dirigen a la protección del entorno urbano, entre otras, las medidas nacionales dirigidas a preservar la habitabilidad del centro de un municipio y a evitar la existencia de locales desocupados en zona urbana en interés de una buena ordenación del territorio [STJUE (Gran Sala) de 30 de enero de 2018, *College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort c. X BV y Visser Vastgoed Beleggingen BV c. Raad van de gemeente Appingedam* (asuntos acumulados C-360/15 y C-31/16, § 134 y 135)].

Finalmente, la STC señala que el régimen autorizador introducido 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 STC indica que el régimen de licencia:

“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–. Además, resulta proporcionada a dicho objetivo, en particular 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.”

El TC se extiende sobre el papel de las autorizaciones o licencias:

“ha de precisarse que, en principio, y como indicó la STC 79/2017, FJ 7 b), tanto la autorización como otras técnicas de intervención administrativa pueden operar, con carácter general, como instrumentos de control del cumplimiento de los requisitos y restricciones materiales impuestos por el legislador competente al ejercicio de la actividad económica que en cada caso se trate. Sin embargo, de ello no cabe derivar una presunción general de que la autorización y los demás instrumentos de intervención administrativa sean funcionalmente equivalentes en cuanto a su capacidad para proteger de manera eficaz los intereses generales en cada caso perseguidos por la regulación”.

Por una parte, porque:

“como ha señalado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea precisamente al hilo de las viviendas de uso turístico, en ocasiones el recurso a un sistema de declaración previa acompañado de sanciones no es eficaz, pues, al facultar a las autoridades para intervenir únicamente *a posteriori*, tal sistema no permite frenar

de manera inmediata y efectiva la rápida dinámica generadora del problema que pretende atajarse (STJUE de 22 de septiembre de 2020, *Cali Apartments*, § 73 a 75); en particular, a los efectos que ahora nos ocupan, la autorización permite a la autoridad administrativa intervenir de manera más eficaz en la distribución territorial de la actividad sometida a control.

Pero, además, por otro lado:

“la autorización –a diferencia de lo que sucede con la declaración responsable y la comunicación previa– puede desempeñar funciones regulatorias adicionales y distintas a la recién descrita, pues puede ser utilizada con la finalidad de limitar el número de operadores o el volumen de la oferta en un determinado mercado (sea por razones relativas a la escasez material o técnica de ciertos recursos, a las externalidades negativas asociadas a un volumen de oferta excesiva, o a otros motivos), también con la finalidad de completar el régimen jurídico aplicable a la actividad de que se trate. Ambas finalidades adicionales devienen relevantes en el presente caso, dado que el régimen de licencia urbanística impugnado se completa con una previsión relativa a la proporción máxima de licencias a otorgar y ha de ser desarrollado y precisado en cada municipio, que por lo tanto puede establecer, en ejercicio de sus competencias urbanísticas, criterios que concreten las condiciones a las que se asocia el uso turístico de la vivienda en cada caso”

En cuanto a la limitación del número máximo de licencias a otorgar y el acotamiento de su duración, cuestiones sobre las que ningún reproche específico contiene la demanda, el TC también se pronuncia. Respecto al número:

“es preciso tener en cuenta que la satisfacción de la finalidad perseguida por el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 pasa ineludiblemente por reducir el volumen de la oferta de viviendas de uso turístico en los municipios que entran en su ámbito de aplicación, sin que el porcentaje máximo de autorizaciones (diez por cada cien habitantes) pueda entenderse como desproporcionadamente restrictivo a la luz de la finalidad perseguida”.

Para llegar a esta conclusión, la STC tiene en cuenta que la memoria de elaboración del Decreto-ley 3/2023 indica que el citado límite máximo, que puede ser reducido por los municipios para adecuarlos a la respectiva realidad local, se ha establecido teniendo en cuenta la media de 5,5 plazas por vivienda de uso turístico, de modo que el máximo legalmente previsto equivale a cincuenta y cinco plazas por cada cien habitantes (esto es, una ratio de aproximadamente una plaza por cada dos residentes), valor considerado por el legislador de urgencia como el umbral a partir del cual en ningún caso puede garantizarse que no se rompa el equilibrio del entorno urbano.

En cuanto a la duración:

“Tampoco incurre en desproporción la limitación de la duración de dichas licencias (cinco años, prorrogables por períodos de igual duración, siempre que el planeamiento urbanístico lo permita), pues esta previsión, además de ser acorde con la vocación de temporalidad del sistema introducido por el Decreto-ley 3/2023 –que, recuérdese, prevé el sometimiento a revisión cada cinco años de su propio ámbito de aplicación–, es una medida necesaria para garantizar que, allí donde persistan los problemas afrontados y por tanto continúe aplicándose el régimen de licencia previa más allá del horizonte temporal de los cinco años, exista la posibilidad de que nuevos operadores accedan al mercado de la vivienda de uso turístico. En este sentido ha de recordarse, por último, que la nueva disposición adicional vigesimoséptima del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, añadida por la disposición final primera del Decreto-ley 3/2023, establece en su inciso final que «[e]n el otorgamiento de las licencias, y sus prórrogas, los municipios deben garantizar el cumplimiento de los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva».”

II.3 ¿SE HA VULNERADO LA AUTONOMÍA LOCAL?

La sentencia rechaza que el régimen de licencia urbanística sea lesivo de la autonomía local (arts. 137 y 141 CE).

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 – de “núcleo o reducto indisponible hablaba la STC 38(1983, FJ6”.

De este punto de partida, la doctrina del TC ha ido evolucionando especialmente en la última década para pasar 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*”.

Desde la perspectiva la garantía institucional:

“Desde un punto de vista funcional o relativo a las competencias de los entes locales, la garantía constitucional de autonomía local obliga a asegurar el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la

intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9, y 41/2016, FJ 9, entre otras muchas). Ello implica, por lo que ahora importa, que las leyes del Estado y de las comunidades autónomas, en sus respectivos ámbitos de competencias, deben asegurar que los municipios tengan competencias «propias» en ámbitos de interés exclusivo o prevalentemente municipal (STC 4/1981, FJ 3).”

Además, desde la perspectiva del principio de autonomía local:

“en tanto que mandato de optimización, la autonomía local exige que, en materias de interés municipal, la falta de atribución de competencias a los municipios o su restricción cuente con una justificación suficiente. Desde esta perspectiva, para determinar si la intervención del legislador (en este caso, autonómico) en la regulación del régimen local respeta o no, la garantía constitucional de la autonomía local habrá que valorar: «(i) si hay intereses supralocales que justifiquen que la comunidad autónoma haya dictado esta regulación; (ii) si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados; y (iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses. Todo ello sobre la base de que la comunidad autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el Gobierno y administración» [SSTC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6; 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 4, y 124/2023, de 26 de septiembre, FJ 5 e)].”

Llevada esta doctrina al caso, el TC examina si la regulación autonómica controvertida “encuentra justificación en la protección de intereses supralocales y si en su aprobación se han ponderado los intereses municipales afectados asegurando a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses”. La respuesta es afirmativa en ambos casos. En el primero, la proliferación de viviendas de uso turístico afecta al mercado de la vivienda permanente y habitual y “propicia el desplazamiento de la población a otros municipios, repercutiendo en ello negativamente en la política autonómica de vivienda y en el equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental de la Comunidad Autónoma”. En el segundo caso, la incidencia de la norma no elimina toda capacidad de intervención de los municipios en el régimen del uso turístico de las viviendas, garantizándoles un importante nivel de participación en este ámbito, correlativo a la intensidad de sus intereses en la materia, pues pueden decidir con su planeamiento la compatibilidad o no de los usos de la vivienda (con restricciones a la discrecionalidad en el segundo caso, el número de licencias a otorgar, con

un límite por arriba, y, finalmente la regulación del régimen de otorgamiento, contenido y prórroga de las licencias, así como su ejecución.

En el caso enjuiciado, la sentencia constata que la regulación impugnada incide en sentido restrictivo sobre las competencias urbanísticas municipales, pero concluye que lo hace de manera respetuosa con la autonomía local por existir justificación en la protección de intereses supralocales y por garantizarse a los entes locales un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses en la materia afectada. En especial, se destaca que el Decreto-ley 3/2023 atribuye a los municipios incluidos dentro de su ámbito de aplicación, en primer lugar, la decisión última sobre la compatibilidad del uso turístico con el uso de vivienda –y, con ello, sobre la aplicabilidad del régimen de licencia urbanística controvertido–; en segundo lugar, la determinación del número de licencias urbanísticas a otorgar, dentro del máximo legalmente establecido; y, en tercer lugar, el desarrollo y concreción del régimen de otorgamiento, contenido y prórroga de las licencias, así como su ejecución.

II.4 ¿HA RESPETADO EL DECRETO LEY CATALÁN LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, IGUALDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA?

La respuesta que ofrece la STC es afirmativa en los tres casos, puesto que, una vez repasada en todos ellos la doctrina fijada precedentemente, se concluye que:

a) Principio de igualdad (art. 14 CE)

El TC despacha la alegación afirmando que teniendo en cuenta la finalidad de la norma:

“resulta evidente que no existe homogeneidad de situaciones entre los municipios que presentan los problemas que se tratan de afrontar –en los términos definidos en su disposición transitoria primera– y los que no lo hacen, lo que basta para descartar exigencia constitucional alguna de que ambos tipos de situaciones reciban un trato normativo común”

Más aún, la diferenciación trazada entre unos municipios y otros por el art. 2 y el anexo de la norma de urgencia a la hora de fijar su propio ámbito territorial de aplicación en opinión del TC:

“ ha de merecer una valoración positiva desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, en tanto que, como se ha indicado en los fundamentos jurídicos cuarto, quinto y sexto de esta sentencia, el régimen introducido por el Decreto-ley 3/2023 para el uso turístico de las viviendas incide en sentido restrictivo sobre el derecho de propiedad de la vivienda, la unidad de mercado y la autonomía local; restricciones cuya aplicación solo cabe considerar necesaria

en los municipios donde se planteen los problemas para cuya superación se articula el régimen controvertido”

b) Principio de tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)

Como explica la STC los recurrentes parten de la existencia de una ley singular, pues:

“La demanda aduce que el art. 2 y el anexo del Decreto-ley 3/2023 convierten a este en una ley singular –encuadrable en la categoría de las leyes que atienden a un supuesto de hecho concreto y singular– que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de los propietarios afectados y de los propios municipios, al considerar que se ven ilegítimamente privados de la posibilidad de acudir al control jurisdiccional ordinario para que enjuicie la decisión relativa al ámbito de aplicación del régimen de licencia urbanística establecido en la citada norma de urgencia, sin que la adopción de tal decisión mediante norma con rango de ley responda a una situación excepcionalmente compleja o trascendente que no pueda ser atendida por las potestades normales y regularmente atribuidas a la administración, como probaría el hecho de que el propio art. 3 del Decreto-ley 3/2023 prevea que su anexo será sustituido por el anexo contenido en una futura norma reglamentaria”.

El TC niega que se esté ante ninguno de los posibles supuestos de ley singular, esto es, los señalados en la STC 42/2018, de 26 de abril, FJ 6, recogiendo pronunciamientos anteriores:

- (i) “las leyes autoaplicativas, entendidas como aquellas que «no requieren de una posterior actividad administrativa de aplicación pues en sí mismas la contienen» (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 2), esto es, que «contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto» (STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3);
- (ii) las leyes de destinatario único o de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida (STC 203/2013, FJ 3); y
- (iii) las leyes dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro (STC 166/1986, FJ 10).”

Según la STC se está ante una norma con:

“una inequívoca naturaleza general y abstracta, estando dirigido sin distinción a todas las viviendas situadas en los municipios que forman parte de su ámbito territorial de aplicación, y no encierra actuación alguna de ejecución de la norma

al caso concreto, sino que requiere una ulterior acción administrativa de aplicación a través del planeamiento urbanístico municipal y de los actos administrativos relativos al otorgamiento y prórroga de licencias.”

Dados que tales actuaciones administrativas son susceptibles de control judicial ante la jurisdicción ordinaria:

“no se produce restricción alguna del derecho a la tutela judicial efectiva de los sujetos afectados por la norma; derecho que, descartado el carácter de ley singular de los preceptos impugnados, no puede oponerse frente a la actuación, inherente a la labor legislativa, consistente en la delimitación por parte de las leyes de su propio ámbito de aplicación”.

Esta conclusión:

“no varía por el hecho de que el propio acto legislativo haya previsto modificaciones periódicas de su ámbito de aplicación y haya deferido la determinación del mismo a ulteriores y sucesivas órdenes de la consejería competente por razón de la materia (art. 3). Este tipo de operación no es infrecuente en la legislación administrativa sectorial, ya que permite la adaptación ágil del ámbito de aplicación de las normas con rango de ley a las cambiantes circunstancias de la vida social y no plantea reparos desde el punto de vista constitucional siempre que, tratándose de regímenes relativos a materias sometidas a reserva de ley, la propia norma legal establezca criterios materiales suficientes para satisfacerla, limitando suficientemente el margen de apreciación de la administración”

c) Principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE)

Finalmente, la STC 64/2025 rechaza también la alegación de que la norma catalana viole la seguridad jurídica ante el uso de diversos conceptos jurídicos indeterminados con, según los recurrentes, “un alto grado de imprecisión, ambigüedad y falta de tecnicismo”.

El TC afirma que no se da dicha violación, teniendo en cuenta el diseño procedimental realizado por la ley:

“hemos de concluir que el contenido del apartado 1 a) de la disposición transitoria primera del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 es compatible con la seguridad jurídica, pues, aunque utiliza conceptos que contienen un margen de apreciación, los mismos son susceptibles de ser definidos de forma acorde «con el sentido idiomático general» (STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 10), lo que elimina el riesgo de una absoluta indeterminación en cuanto a su interpretación o a que se generen en los destinatarios dudas insuperables acerca de la conducta exigible. En efecto, la definición exige la concurrencia de diversas circunstancias susceptibles de apreciación técnica y su

posible ambigüedad puede solventarse mediante los métodos habituales de interpretación de la ley. Al respecto es de especial relevancia el hecho de que el propio Decreto-ley 3/2023 haya previsto que la concurrencia de los criterios previstos en el apartado impugnado deba ser constatada mediante actos de aplicación de la norma –las órdenes futuras de la persona titular del departamento competente en materia de urbanismo que han de concretar, cada cinco años, los municipios que tienen problemas de acceso a la vivienda (o que están en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico)–, que además habrán de adoptarse previa audiencia a los municipios afectados (art. 3 del Decreto-ley 3/2023) y que son, debido a su rango, susceptibles de control jurisdiccional ordinario (art. 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa). Se trata de cautelas procedimentales que, como hemos indicado en otros supuestos, permiten compensar los márgenes de indefinición que pudiera presentar la norma en su aplicación a supuestos concretos [STC 19/2023, de 22 de marzo, FJ 6 D) c)].”

III. VOTOS PARTICULARES

Formulan voto particular los magistrados don Enrique Arnaldo Alcubilla y doña Concepción Espejel Jorquera. Sus principales discrepancias son:

- a) que no era posible apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante de la norma de urgencia, tal como exigen el art. 86.1 CE y el art. 64 EAC, lo que hubiera debido llevar a la estimación del recurso por este motivo.
- b) Junto a ello, también discrepan del modo en el que se aborda la concreta queja que, en relación con la vulneración del art. 33 CE, se formula a la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 3/2023, pues consideran que se expropia forzosamente a los propietarios de viviendas con uso turístico debidamente habilitadas a la entrada en vigor del mismo de los títulos habilitantes obtenidos, que en su opinión serían activos patrimoniales cuya extinción es una expropiación.
- c) Así mismo discrepan también de lo que califican como “innecesario *overruling* de la doctrina constitucional en torno a la autonomía local”, si bien comparten la desestimación de la alegación de la violación de ésta. En concreto, exponen que la consideración del principio de autonomía local como un mandato de optimización para la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía local no deriva de la doctrina constitucional y debe ser considerado un mero *obiter dicta*.

IV. REFLEXIONES FINALES

Como puede apreciarse, estamos ante una relevante STC, que incide sobre diversos aspectos de la actividad (en especial urbanística y de vivienda)

administrativa. Finalizamos destacando algunos puntos que nos parecen especialmente relevantes.

IV.1 SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA Y EL DERECHO A LA CIUDAD (O “ENTORNO URBANO”)

La legislación española no ha acertado aún a incluir el denominado “derecho a la ciudad”, impulsado a nivel intelectual a finales de los años 60 del siglo pasado por Lefebvre y a nivel internacional por la ONU⁶, a diferencia de otros sistemas jurídicos, como el francés o el brasileño, que han incluido este derecho en su legislación urbanística y de vivienda. En el ámbito judicial, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018, recurso nº3781/2017, señala que el derecho a la ciudad en conexión con el principio de igualdad de trato es:

“un principio inspirador de la *nueva concepción del desarrollo urbano*, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres”.

Este derecho implica el reconocimiento de las profundas e inescindibles relaciones entre urbanismo y vivienda, entre Derecho urbanístico y derecho a y de la vivienda y entre los diversos derechos constitucionales que se ejercen en la ciudad (así, derecho a la vivienda, derecho al medio ambiente urbano adecuado, derecho a la igualdad, derecho a una educación (no segregada), derecho al ejercicio de la libertad religiosa en centros de culto (no segregados), derecho a la seguridad o derecho a una buena administración)⁷.

Un acierto de esta sentencia es construir un concepto parecido, si bien no desde la perspectiva de los derechos, a partir de la expresión legal española de “entorno urbano”, que ha sido incorporado a la LGUM por influencia del Derecho europeo, como otra muestra más del impacto creciente del mismo en nuestro sistema⁸. Es de esperar que con el mantenido impulso doctrinal, el legislador y nuestros tribunales introduzcan la idea del derecho a la ciudad.

⁶ Párrafo 11 de la Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016, Núm. 71/256, “Nueva Agenda Urbana”:

“Compartimos el ideal de una ciudad para todos (...). Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas”.

⁷ Véase BANDRÉS, J.M., *El derecho a la ciudad y el buen gobierno urbano*, Marcial Pons, 2022. Me permito también la remisión al respecto a PONCE SOLÉ, J., “El derecho a la ciudad y la Nueva Agenda Urbana: Una aproximación integrada y sistémica a los derechos en la ciudad, con referencia al derecho a la vivienda”, en PONCE SOLÉ, J., MIGLIARI, W. y CAPDEFERRO2 VILLAGRASA, O. (Coords), *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano*, Atelier, TransJus, 2019, pp. 115 y ss.

⁸ Me permito remitirme a PONCE SOLÉ, J. *El Derecho de la Unión Europea y la Vivienda*, McGraw Hill-INAP, 2019.

IV.2 SOBRE LA VIVIENDA Y SUS USOS URBANÍSTICOS Y SU INFLUENCIA EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE PROPIEDAD

El uso turístico de la vivienda es distinto del uso de la vivienda para vivir, para establecer la residencia habitual. Por ello, hemos empleado aquí en todo el momento la expresión uso turístico de la vivienda y no viviendas de uso turístico. El uso principal de una vivienda es servir para residencia habitual de las personas, satisfaciendo así el derecho del art. 47 CE. Si además es posible o no un uso turístico, es una decisión que corresponderá al propietario pero en el marco normativo que delimitará la misma conforme a su función social vinculada al derecho de propiedad. Esto es algo que el TJUE y, siguiendo a éste, el Tribunal Supremo ya había afirmado en diversas sentencias y que ahora el Tribunal Constitucional deja claro también⁹.

IV.3 SOBRE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS PARA EL USO TURÍSTICO DE LAS VIVIENDAS COMO LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO Y OPERATIVAS.

El urbanismo tradicional ha estado teñido de rigideces conceptuales y legales que han sido consideradas como naturales e inevitables y que están siendo desmentidas por la jurisprudencia de los tribunales y del TC.

Así, la imposibilidad de cualquier actuación administrativa en el ámbito del suelo urbano consolidado que pueda incidir sobre el derecho de propiedad, que ha sido matizada con la posibilidad de establecer reservas para vivienda protegida. O la consideración de las licencias urbanísticas establecidas por la norma catalana analizada como operativas y de funcionamiento, esto es, que establecen un vínculo entre la persona autorizada a desarrollar el uso turístico y la Administración, vínculo que obligará a adaptar la licencia a posibles cambios normativos en servicio al interés general, y que pretender contribuir a regular un sector con sus limitaciones de número y duración. Caracterización que se enfrenta a las licencias por operación y simples, esto es, que no establecen ningún vínculo duradero entre el autorizado y la Administración y que no pretenden incidir en la regulación de un sector determinado¹⁰.

⁹ Así, por ejemplo, la STS de 2 de junio de 2021, considera legal la regulación del Plan Especial Urbanísticos de Alojamientos Turísticos de Barcelona, PEUAT, de 2016, en aplicación de la STJUE de 20 de septiembre de 2020 del TJUE citada en la STC que comentamos, declarando: "...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 (Viviendas de Uso Turístico) 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 arrendamientos para residencia de los ciudadanos*"

¹⁰ En relación con estas categorías, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 18ª ed., 2024, Civitas, pp. 167 y ss.

IV.4 SOBRE UNA “NUEVA” CONCEPCIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL: GARANTÍA INSTITUCIONAL Y PRINCIPIO. LA PONDERACIÓN DE LOS INTERESES MUNICIPALES AFECTADOS Y EL DERECHO Y PRINCIPIO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN.

Esta sentencia parece establecer lo que algunas opiniones doctrinales han definido como un nuevo perfil o aproximación a la autonomía local, de la mano de la idea de principio y mandato de optimización constitucional para la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía local¹¹.

Efectivamente, aunque la mayoría del TC señala que esta aproximación ha ido en la última década completando la de la garantía institucional, los votos particulares niegan tal extremo y sostienen que la misma es innecesaria y debe considerarse un simple *obiter dicta*.

En nuestra opinión, ni esta aproximación es tan nueva, al menos respecto a la necesaria ponderación de los intereses municipales afectados existente en la jurisprudencia del TS, ni había quedado tan claramente establecida previamente, ni debe considerarse como un simple *obiter dicta*, sino como una consecuencia natural del principio constitucional de buena administración.

Efectivamente, la perspectiva jurídica de que es precisa una ponderación cuidadosa de los intereses municipales antes de adoptar cualquier decisión jurídica de otros niveles de poder que pueda incidir en ellos ya había sido expuesta históricamente en diversas decisiones del TS¹², que recientemente encuentran su plasmación en dos sentencias de 2024.

Así, la STS de 21 de marzo de 2024, recordando la abundantísima jurisprudencia del TS que deduce de diversos preceptos constitucionales la existencia de un principio de buena administración, señala que:

“Y en cuanto al tratamiento jurisprudencial, en nuestra sentencia de 5 de diciembre de 2017 (rec. 1727/2016, ES:TS :2017:4499) declaramos la efectividad del derecho a la buena administración del que derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, y precisamos que no se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora

¹¹ VELASCO, F., “Reciente STC 65/2025, sobre los pisos turísticos en Cataluña: límites del Decreto -ley, unidad de mercado y autonomía local”, en *Blog de Francisco Velasco*, 7 de abril de 2025 o FONT, T., “Un nuevo perfil constitucional de la autonomía local. La Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2025, de 13 de marzo”, en *Blog Acento Local*, 23 de abril de 2024.

¹² Me permito la remisión a PONCE SOLÉ, J., *El deber de buena administración y el derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, 2001.

interesa sobre todo, a la coordinación y colaboración entre las Administraciones públicas.”

Por su parte, la STS de 11 de junio de 2024 destaca la:

“relevancia peculiar a esa exigencia de la memoria económica que se impone en el ya mencionado artículo 129.7º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, porque en la medida que con las determinaciones del Plan se estén imponiendo nuevos costes del servicio, que gestionan dichas corporaciones municipales, la exigencia formal no es ya solo una cuestión que afecte a la buena regulación, sino que incide de manera directa en la misma autonomía de estas entidades locales, que se garantiza en el artículo 140 de la Constitución”

De la jurisprudencia del TS se desprende un principio constitucional de buena administración que exige una obligación jurídica de medios al resto de niveles de poder público, consistente en el despliegue de una diligencia debida en la consideración de los intereses municipales en la toma de las decisiones que puedan afectarles.

El Tribunal Constitucional español, hasta el momento, ha sido ajeno a la abundantísima jurisprudencia internacional, europea y del TS español sobre buena administración. En este sentido, tendríamos aquí un “nuevo” perfil de la autonomía municipal en su jurisprudencia, pero que no lo es en el contexto más general expuesto. El principio constitucional de buena administración, que el TC sigue sin citar expresamente, supone ese mandato de ponderación diligente de los intereses municipales.

Mandato que, por cierto, en la STC comentada aquí, no es analizado realmente. La comprobación hubiera supuesto un análisis del procedimiento de elaboración del Decreto Ley y de su memoria y documentos que lo acompañan, para comprobar si se ha cumplido o no esa diligente ponderación de los intereses municipales. En este sentido, el principio de autonomía municipal en su vertiente de ponderación de intereses locales impuesta por el principio constitucional de buena administración enlaza con el importante movimiento internacional de la *better regulation*, el cual hasta el momento sólo ha calado limitadamente en la práctica en el ámbito español¹³.

¹³ Una crítica a la situación existente en España que puede mantenerse aún hoy en día, con muchas CCAA y prácticamente todos los entes locales sin unidades específicas de calidad normativa en Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, “Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, enero-marzo 2016, páginas 36, 37 y 56:

“Con todas las excepciones que se quieran, es una evidencia que la producción normativa de nuestro país constituye un desastre sin paliativos de desorden, inestabilidad, incoherencia,

En cuanto a la necesaria justificación de la incidencia de las decisiones de otros niveles en los intereses locales en función de la existencia de intereses supralocales a proteger (algo ya introducido por la jurisprudencia del TS sobre la aprobación definitiva de los planes urbanísticos por las CCAA) y la necesidad de asegurar a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de los intereses, los otros dos componentes de la “tríada” del principio de autonomía municipal, cabe señalar que respecto a éste último, la mayoría del TC, como destaca el voto particular, no emplea realmente el concepto de mandato de optimización, puesto que se da satisfecho con un “nivel de intervención tendencialmente correlativo” a la intensidad de los intereses locales y no, como exigiría un mandato de optimización, a la mayor intensidad posible en cada caso.

En fin, en cualquier caso, por las razones expuestas, creemos que la STC 64/2025, de 13 de marzo, está llamada a suponer un hito, un *leading case*, respecto al Derecho administrativo en general y al Derecho urbanístico y de la vivienda en particular. Esta sentencia, junto con regulaciones adecuadas en España y la ayuda ofrecida por el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 - el cual merecería un análisis específico en otro momento¹⁴ – pueden suponer un punto de inflexión

improvisación, y de falta de claridad, de necesidad y de proporcionalidad, para no acumular más calificativos deshonrosos. (...) Y lo más grave es que la mencionada manera de actuar es una práctica secular, con raíces muy profundas en la cultura política y administrativa, que será muy difícil si no imposible erradicar en plazo breve. Tendrá que transcurrir al menos el tiempo histórico de una generación para que las prácticas aberrantes de creación de normas impulsiva e impremeditada puedan empezar a rectificarse. (...). Sin embargo, hay una posibilidad -lejana pero real – de que las cosas empiecen a cambiar. La nueva LPAC...establece mecanismos para su puesta en práctica (...) proporciona a los tribunales contenciosos un potentísimo instrumento para hacer efectivos estos principios, procediendo a la anulación de las normas reglamentarias... Cientos de años de pésima regulación es una pesada herencia que no se sana en un plazo reducido”

¹⁴ Este Reglamento de la UE establece normas para la recogida e intercambio de datos sobre servicios de alquiler de alojamientos de corta duración en la Unión Europea. Su objetivo es aumentar la transparencia y facilitar la regulación de este sector en crecimiento. Los Estados miembros deberán implementar sistemas de registro para anfitriones y propiedades, asignando un número de registro único que las plataformas digitales deberán verificar antes de publicar anuncios. Además, se requerirá que las plataformas compartan periódicamente datos de actividad con las autoridades competentes a través de ventanillas únicas digitales, permitiendo una supervisión más eficaz y la elaboración de políticas públicas adecuadas. Téngase en cuenta en relación a este Reglamento de la UE en España el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de corta duración.

frente a la *turistificación* sin freno de nuestras ciudades y sus graves externalidades negativas que comprometen nuestro derecho a la ciudad.