



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 24, octubre de 2025
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 12-12-2024
Modificado: 26-05-2025
Aceptado: 31-03-2025
Publicado: 28-10-2025
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11489>
Páginas: 6-35

Referencia: Aguirre i Font, J. M. (2025). La restricción de viviendas de uso turístico en Cataluña y su régimen indemnizatorio: el Decreto Ley 3/2023. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24, 6-35. <https://doi.org/10.24965/reala.11489>

La restricción de viviendas de uso turístico en Cataluña y su régimen indemnizatorio: el Decreto Ley 3/2023

The restriction of short-term rentals in Catalonia and its compensation regime: Decree Law 3/2023

Aguirre i Font, Josep M.

Universitat de Girona. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1797-893X>

josepmaria.aguirre@udg.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor agregado de Derecho Administrativo de la Universitat de Girona. Doctor en Derecho por la Universitat de Girona y premio extraordinario de doctorado en Derecho, Economía y Empresa 2013. Sus publicaciones se centran en el derecho ambiental desde cuatro líneas de investigación: la ordenación del litoral, el urbanismo, el ruido y el cambio climático.

RESUMEN

Objetivos: analizar el Decreto Ley 3/2023, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, que sujeta las mismas a licencia urbanística temporal de cinco años y permite su cese en los municipios que no dispongan de suficientes viviendas habituales o este uso ponga en riesgo el equilibrio urbano, así como examinar su mecanismo indemnizatorio, a través de su régimen transitorio, que ha planteado un debate jurídico sobre la eventual responsabilidad patrimonial del Estado legislador. **Metodología:** la investigación se basa en un análisis crítico, a través de la jurisprudencia y la doctrina, de la nueva regulación y singularmente de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. **Resultados:** el mecanismo indemnizatorio del Decreto Ley, avalado por la STC 64/2025, de 13 de marzo, se considera adecuado para compensar todos los conceptos indemnizables, a pesar de que sería deseable un desarrollo normativo que redujera la discrecionalidad en la aplicación de su régimen transitorio. **Conclusiones:** la normativa estudiada posibilita intervenir y revisar el mercado de viviendas turísticas, a priori sin costes económicos para la administración, lo que permite avanzar hacia un planeamiento urbanístico mucho más dinámico y adaptativo.

PALABRAS CLAVE

Viviendas de uso turístico; planeamiento urbanístico; responsabilidad patrimonial; delimitación no indemnizable; derecho a la vivienda.

ABSTRACT

Objectives: To analyze Decree-Law 3/2023, on urgent measures regarding the urban planning regime of tourist housing, which subjects them to a temporary five-year urban planning license and allows their cessation in municipalities that do not have enough habitual housing or this use puts urban balance at risk, as well as to examine its compensation mechanism, through its transitional regime, which has raised a legal debate on the possible public authority liability of the legislative State. **Methodology:** The research is based on a critical analysis, through jurisprudence and doctrine, of the new regulation and

particularly of the public authority liability of the legislative State. **Results:** The compensation mechanism of the Decree-Law, endorsed by STC 64/2025, of March 13, is considered adequate to compensate all compensable concepts, although a regulatory development that would reduce discretion in the application of its transitional regime would be desirable. **Conclusions:** The regulations studied make it possible to intervene and review the tourist housing market, a priori without economic costs for the administration, which allows progress towards much more dynamic and adaptive urban planning.

KEYWORDS

Short-term rentals; urban planning; public authority liability; non compensable regulations; right to housing.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO Y LA NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN QUE NO SE LIMITE A CONTROLAR SU CRECIMIENTO FUTURO. 2. LA REGULACIÓN DEL DECRETO LEY 3/2023: LA LIMITACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO MEDIANTE LA NORMATIVA URBANÍSTICA. 2.1. OBJETO DEL DECRETO LEY Y MARCO COMPETENCIAL: SOMETER A LICENCIA URBANÍSTICA LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO EN LOS MUNICIPIOS CON PROBLEMAS DE ACCESO A LA VIVIENDA O EN RIESGO DE ROMPER EL EQUILIBRIO URBANO. 2.2. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SU ADECUACIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. 2.3. LICENCIAS DINÁMICAS Y GARANTÍA DE ACCESO A ELLAS. 2.4. EL RÉGIMEN TRANSITORIO COMO MECANISMO INDEMNIZATORIO DEL CESE DE ACTIVIDAD DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO. 3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR PREVISTA EN LOS PROPIOS ACTOS LEGISLATIVOS POR MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN AUTORIZATORIO. 3.1. LOS ACTOS LEGISLATIVOS DE NATURALEZA NO EXPROPIATORIA Y LAS EXPROPIACIONES LEGISLATIVAS. 3.2. LA INDEMNIZACIÓN DEL ESTADO LEGISLADOR FUERA DE LOS SUPUESTOS EXPROPIATORIOS POR VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA O CONFIANZA LEGÍTIMA. 4. LA INDEMNIZACIÓN DIRECTAMENTE POR LEY, POR APLICACIÓN DE ACTOS LEGISLATIVOS DE NATURALEZA NO EXPROPIATORIA: EL EJEMPLO DEL REAL DECRETO LEY 13/2018. 5. LA NECESARIA ADECUACIÓN INDIVIDUALIZADA DEL PLAZO INDEMNIZATORIO. 6. LOS COSTES SUSCEPTIBLES DE SER COMPENSADOS MEDIANTE EL PLAZO INDEMNIZATORIO. 6.1. LA COMPENSACIÓN DEL DAÑO EMERGENTE QUE PERMITA LA RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN REALIZADA. 6.2. LA COMPENSACIÓN DEL LUCRO CESANTE QUE PERMITA INDEMNIZAR LAS PÉRDIDAS FUTURAS COMO CONSECUENCIA DEL TRASLADO O CIERRE DE LA ACTIVIDAD. 7. CONCLUSIONES. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO Y LA NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN QUE NO SE LIMITE A CONTROLAR SU CRECIMIENTO FUTURO

El auge del turismo bate récords en España año tras año. Si en 2023 se superó la cifra récord de 85 millones de turistas internacionales –un 1,9 % por encima del récord prepandemia de 2019–, en 2024 el número de turistas internacionales ha alcanzado su cifra más alta de la serie Frontur del Instituto Nacional de Estadística¹, llegando a los 93,8 millones, un 10,1 % superior con relación a 2023. En este año, la comunidad que más turistas recibió fue Cataluña, con 19,9 millones. Todo ello ha supuesto un crecimiento del 6 % del PIB turístico, que representa más de una cuarta parte del crecimiento total del PIB español en 2024 (Heymann, 2024, p. 28).

A pesar de que los pronósticos inicialmente apuntaban a una desaceleración de la actividad turística para el 2024, por el empeoramiento de las perspectivas económicas (García Esteban *et al.*, 2023, pp. 11-12 y Heymann e Ibáñez, 2023, p. 30), lo cierto es que las cifras han seguido batiendo marcas históricas, continuando una tendencia de crecimiento global que –exceptuando el paréntesis de la pandemia– lleva décadas y prosigue durante el 2025, aunque de forma más moderada (Álvarez, 2025, pp. 2-10).

Pero este boom turístico también presenta riesgos y amenazas. Por un lado, desde la perspectiva económica, la fuerte demanda de servicios vinculados a la restauración y el turismo explican casi la mitad del

¹ INE (2024). Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR). Septiembre 2024. Datos provisionales. <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/FRONTUR0924.htm>

crecimiento de la inflación en servicios en España (Banco de España, 2024a, p. 24), lo que puede llegar a afectar al conjunto de la economía española.

Por el otro lado, este crecimiento turístico también tiene impacto en el mercado de la vivienda, contribuyendo a la gentrificación de muchas áreas urbanas y zonas turísticas (Crespi y Domínguez, 2021), e impulsando la sustitución de la escasa oferta de alquiler de vivienda habitual por alquiler de temporada o pisos turísticos (De la Encarnación, 2023, pp. 118-120), lo que ha contribuido, entre otros factores², al incremento de los precios del alquiler (Khametshin *et al.*, 2024, p. 30). En este sentido (García López *et al.*, 2020) calcularon que en los barrios de la ciudad de Barcelona con mayor concentración de viviendas de uso turístico los precios de la vivienda de alquiler habrían aumentado un 7 % y los precios de venta un 17 %.

Los datos, proporcionados por la propia patronal turística Exceltur, explicitan el crecimiento de las viviendas de uso turístico (VUT), que en noviembre de 2022 habían casi duplicado la capacidad de alojamientos turísticos de la última década. Según el Proyecto ReviTUR (2022), «de las 346 921 plazas turísticas en todos los modos de alojamiento (hoteles, pensiones, hostales, fondas y apartoteles) que había en las 20 principales ciudades españolas en 2010 se ha pasado a 788 136 plazas en 2019, explicando tan solo las VUT el 82 % del crecimiento de toda esta nueva capacidad alojativa».

Aunque ciertamente las VUT tienen un peso pequeño en el conjunto del mercado de vivienda, llegan a ostentar una dimensión relevante en determinadas áreas urbanas y turísticas. Así, las viviendas dedicadas a esta tipología de alojamiento turístico llegaron a 396 883 en 2024³ y si bien representan solo un 1,5 % de las viviendas en España constituyen un 11 % del mercado de viviendas principales de alquiler. Sin embargo, debe reconocerse la dificultad de identificar la oferta real estos alojamientos, muchos de la cuales operan sin licencia. En este sentido, el INE, en agosto de 2020 –en plena pandemia– afirmó que Barcelona y Madrid rondaban las 17 000 VUT cada una –unas 120 000 plazas– y representaban un 10,6 % del total, pero según los datos del Ayuntamiento de Barcelona, en ese período, las VUT con título habilitante en la ciudad solamente eran 9541. Estas cifras pueden aumentar significativamente en zonas turísticas sin tantas limitaciones, donde la presencia del uso turístico se multiplica; así, en la provincia de Girona el porcentaje de VUT triplica la media estatal, hasta representar un 4,6 % del total de viviendas.

Todo ello ha llevado a muchas ciudades en España –como Barcelona, Madrid, Palma de Mallorca, Valencia, Bilbao o San Sebastián–, y también a diversas capitales mundiales como Nueva York (Wachsmuth y Weisler, 2018) o París (Bei, 2025), a impulsar una regulación de las VUT.

Los motivos que impulsan a las ciudades a intervenir sobre la expansión del uso turístico de las viviendas son diversos, pero podríamos sintetizarlos, como apunta De la Encarnación (2023, pp. 116-120), en un aumento del precio de la vivienda residencial y la reducción de la oferta residencial (García López *et al.*, 2020 y Valente *et al.*, 2023) –lo que aumenta los problemas de acceso a la vivienda– y contribuye a la gentrificación y turistificación del espacio urbano (Cocola-Gant, 2023 y Cocola-Gant *et al.*, 2020), con la consecuente pérdida de calidad de los hábitats e incluso de la identidad de la propia ciudad⁴. El impacto de las VUT, pues, no se limita a las afectaciones al derecho de acceso a la vivienda, sino también al entorno urbano.

En este contexto de dificultades de acceso a la vivienda, los gobiernos han impulsado una batería de medidas, muchas de ellas focalizadas en garantizar que el parque de viviendas existente se utilice prioritariamente para dar respuesta a las necesidades en materia de vivienda habitual de la población local. En este sentido, se calcula que en España existen unos 27 millones de viviendas, de las cuales 19,3 millones serían

² El incremento de los precios de alquiler singularmente en áreas urbanas y zonas turísticas, es fruto de múltiples factores: dinamismo demográfico con un crecimiento de más de un millón de hogares desde 2016; desplazamiento de numerosos colectivos al mercado de alquiler por la imposibilidad de acceder al mercado hipotecario; producción anual de viviendas nuevas por debajo de la creación neta de hogares y la demanda de vivienda, pero también desplazamiento de una parte de la oferta de alquiler habitual hacia usos alternativos más rentables y menos regulados, como el alquiler de temporada, el alquiler de habitaciones o las viviendas de uso turístico.

³ INE (2024). Estadística experimental. Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad. https://www.ine.es/experimental/viv_turistica/experimental_viv_turistica.htm

⁴ El Tribunal Supremo en su STS 1550/2020, 19 de noviembre de 2020, apuntó al riesgo de la pérdida de identidad del espacio urbano como consecuencia de la turistificación: «en las grandes ciudades, es igualmente posible y previsible llegar a su desertización (gentrificación), en determinados lugares, al alterarse la forma de vida de los residentes habituales, debido a la transformación –de hecho– de un uso tradicional residencial, en otro, pujante y turístico, con todas la consecuencias que de ello se derivan, pues, es evidente que cuando más auténtico es un lugar, a más gente atrae, pero, cuanta más gente atrae, más se diluye su auténtica identidad, y con ello la vida de los residentes habituales del mismo lugar. Es, en síntesis, convertir las ciudades –o las partes esenciales de las mismas– en un modo de parque temático, en vez de un lugar habitable y de convivencia. La ciudad se convierte en un problema y no en un sistema de solucionar los problemas de sus habitantes».

principales y unos 7,5 millones se distribuyen en diversos usos, como segundas residencias, viviendas desocupadas y alquiler turístico o de temporada (Banco de España, 2024b).

Algunas de las medidas que se han impulsado se centran en proteger la vivienda habitual frente a otros usos, como el alquiler de temporada o el turístico. Por ejemplo, a nivel estatal, con la aprobación reciente del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, que avanza la transposición al ordenamiento interno del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024. El objetivo de esta nueva norma es establecer un procedimiento de registro único de esta tipología de arrendamientos que permita tener un mayor control sobre esta actividad. Se pretende, de esta forma, solucionar la falta de información, que dificulta a las autoridades elaborar y aplicar respuestas adecuadas, reconociendo que estos usos contribuyen a la «disminución del número de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración disponibles y al aumento de los precios de los alquileres y la vivienda». La entrada en vigor de sus disposiciones se produjo el 1 de julio de 2025, para otorgar un plazo suficiente para realizar las adaptaciones de carácter tecnológico y funcional necesarias, por lo que aún es pronto para valorar sus efectos.

A nivel autonómico y local también son muchas las iniciativas que se han desarrollado para frenar el auge de las VUT (Aguirre, 2021 y Quintiá, 2022, pp. 132-137). Los mecanismos utilizados son diversos, pero al tratarse de actividades turísticas, se han abordado prioritariamente mediante la normativa turística de carácter reglamentario por parte de comunidades autónomas y a través de ordenanzas municipales de naturaleza no urbanística mediante un abanico diverso de técnicas de intervención (ACCO, 2014):

1. las que configuran un régimen de intervención más gravoso, con regulaciones o limitaciones adicionales a las previstas en la normativa turística, sin habilitación legal para ello y.
2. las que introducen directamente en las ordenanzas regulaciones propias del planeamiento urbanístico, como la zonificación, la limitación por distancias o los parámetros urbanísticos, vulnerando la legislación en materia de suelo, que no permite determinar a través de ordenanza las condiciones de implantación de usos urbanísticos sin modificar previamente el planeamiento (Gimeno, 2024 y Atxukarro, 2019).

La normativa sectorial turística resultó infructuosa si su objetivo era limitar, obstaculizar o directamente prohibir el desarrollo de la actividad de vivienda turística (Aguirre, 2021, pp. 26-30). De hecho, un gran número de las regulaciones terminaron anuladas por falta de habilitación legal, utilizar técnicas impropias de las ordenanzas o ser contrarias a la libre prestación de servicios de la Directiva 2006/123/CE y no estar justificadas en términos de necesidad y proporcionalidad. También Exceltur, en su estudio ReviTUR, llegaba a la misma conclusión: en las ciudades con normativas restrictivas para las VUT existía una dificultad extraordinaria para hacerlas cumplir, y el número de plazas ofertadas seguía siendo muy superior al objetivo de la regulación⁵.

Desde nuestra perspectiva, la vía idónea para la intervención en las VUT, como cualquier otra actividad económica, es a través del planeamiento urbanístico, que es el instrumento habilitado legalmente para organizar y regular los usos del suelo –art. 4 del Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU)–. De hecho, son diversos los pronunciamientos judiciales que habían apuntado previamente la necesidad de regular las VUT a través del urbanismo por diferentes motivos: para determinar los sistemas necesarios –STSJ de Andalucía 1672/2015, de 29 de junio (ROJ STSJ AND 6971/2015)– o para diferenciar el uso de VUT del uso residencial permanente –SSTSJ de Madrid 1509/2012, de 25 de octubre (ROJ STSJ M 15687/2012), 70/2013, de 23 de enero (ROJ STSJ M 2087/2013 y 513/2013, de 17 de abril (ROJ STSJ M 4372/2013)–.

En este sentido, según figura en la propia memoria del Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico objeto de este artículo, en Cataluña 29 municipios ya habían regulado el uso de VUT a través del planeamiento general y otros 54 municipios lo habían hecho a través de las ordenanzas municipales antes de la nueva regulación. Ahora bien, se trataba de una regulación heterogénea, que en algunos casos no había respetado la Directiva de servicios, lo que no desvirtuaba, según la memoria, la necesidad del Decreto Ley.

⁵ El estudio analiza los casos de Barcelona, Madrid, Palma de Mallorca y Valencia, llegando a la conclusión que en estos municipios la oferta comercializada a través de las plataformas supera los objetivos de la regulación o incumple sus condiciones.

De igual modo Barcelona⁶ y Madrid⁷ (Román, 2018 y Hernando, 2022) habían optado por la regulación de las VUT a través del urbanismo, utilizando la figura de los planes especiales, pero ampliando la regulación al conjunto de establecimientos de alojamiento turístico y no solamente las VUT.

También el Tribunal Supremo –SSTS 1550/2020, de 19 de noviembre (ROJ STS 3842/2020), y 75/2021, de 26 de enero (ROJ STS 210/2021)– ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el uso del planeamiento urbanístico para regular la VUT, en Bilbao⁸ y Barcelona, llegando a la conclusión de que no solo es posible sino necesaria la intervención municipal a través del planeamiento «que cuenta con un claro respaldo y legitimación democrática, 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 local». El TS se apoya para ello en la doctrina del TJUE –SSTJUE de 30 de enero de 2018 y de 22 de setiembre de 2020–, que no solo ha avalado la utilización del planeamiento urbanístico para limitar territorialmente una actividad económica, sino que también ha admitido la exigencia de autorización administrativa previa de las VUT para garantizar el derecho a una vivienda digna a la población. En ambos casos el TJUE ha reconocido que las restricciones están justificadas por una razón imperiosa de interés general.

Ahora bien, el problema que se plantea, mediante un planeamiento urbanístico restrictivo, es que su simple aprobación no puede extinguir los usos existentes legalmente implantados sin asumir la indemnización económica correspondiente –art. 48.c del TRLSRU–. Por ello, cualquier intervención urbanística, si no quiere asumir responsabilidades patrimoniales, se limita a establecer limitaciones futuras, pero reconociendo las actividades preexistentes. Esto es lo que sucedió en Bilbao y en Barcelona donde, de facto, la aprobación de un planeamiento limitativo de nuevas VUT, pero tolerante con las existentes para evitar indemnizar, configuró un régimen de monopolio de carácter indefinido para los actuales titulares de los títulos habilitantes para ejercer dicha actividad.

En este contexto, se había esbozado (Aguirre, 2021, pp. 37-39) la necesidad de articular un nuevo régimen jurídico de naturaleza urbanística capaz de:

1. evitar el incremento sin control del uso en cuestión con una medida de carácter general en los municipios con problemas de acceso a la vivienda o con exceso de VUT;
2. corregir eventuales excesos extinguiendo, si fuera necesario, una parte de las VUT existentes;
3. garantizar así mismo un régimen jurídico más respetuoso con los arts. 11 y 12 de la Directiva de Servicios y con el art. 8.1 de la Ley 17/2009, que garantice que este número limitado de títulos habilitantes –allí donde esté justificado por razones urbanísticas– tenga una duración limitada y que en el procedimiento de concesión se garantice el cumplimiento de los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva, y
4. articular un mecanismo indemnizatorio de los títulos a extinguir, de conformidad con lo previsto en el art. 32.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que dispone la posibilidad de que el propio acto legislativo regule la forma de indemnizar la lesión causada por el mismo.

⁶ En Barcelona la ordenación de la VUT se regula actualmente en el Plan especial urbanístico de regulación de establecimientos de alojamiento turístico (PEUAT) aprobado en diciembre de 2021. La normativa impide situar a las VUT en un edificio que tuvieran viviendas principales o secundarias a 1 de julio de 2015 y sobre todo configura unas reglas de densidad que impiden de facto la apertura de nuevos títulos habilitantes en el centro de la ciudad y únicamente permitiría abrirlas en otras zonas de Barcelona si previamente se da de baja una licencia existente.

⁷ En el caso de Madrid la ordenación de la VUT se articula en el Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje, distritos de Centro, Arganzuela, Retiro, Salamanca, Chamartín, Tetuán, Chamberí, Moncloa-Aravaca, Latina, Carabanchel y Usera, aprobado en marzo de 2019. El documento reconoce que las VUT están sustituyendo a las viviendas de alojamiento permanente y que es necesario defender el uso residencial y su entorno urbano en aquellas áreas en que se ve amenazado por el uso de hospedaje. El Plan impone el acceso independiente a las viviendas en edificios residenciales, en ciertos ámbitos de la ciudad, y en otros, restringe las VUT a aquellas que se encuentran ubicadas en las plantas inferior a la baja, baja y primera de los edificios.

⁸ En el caso de Bilbao la ordenación se articula a través de una modificación del PGOU que limita la apertura de las VUT en la primera planta de los edificios residenciales o en plantas inmediatamente inferiores a las destinadas a vivienda si estas tienen un acceso independiente. Incluso en determinados ámbitos se reduce esta posibilidad a una única vivienda turística por edificio. Además, la modificación califica las viviendas turísticas dentro del uso de equipamiento y lo diferencia del uso residencial entendido como el alojamiento estable y permanente de las personas. Todo ello dificulta la apertura de nuevas VUT, pero en cambio la modificación del PGOU es tolerante con las VUT preexistentes fuera de esta ordenación.

De hecho, en Cataluña, el debate social y político en torno a la necesidad de adoptar una regulación más restrictiva de la actividad se venía planteando desde hacía años⁹, lo que llevó a incorporar la necesidad de explorar esta nueva regulación en el Plan de Gobierno de la XIV Legislatura, aprobado en septiembre de 2021, que disponía la necesidad de «estudiar los márgenes legales de la normativa aplicable al alquiler turístico en viviendas para su sometimiento a licencia urbanística, a régimen de autorización previa para iniciar la actividad, así como revisar los requisitos turísticos exigidos», y también «promover herramientas de apoyo al mundo municipal para que se aprueben planes urbanísticos y ordenanzas reguladoras». Posteriormente, en diciembre del mismo año 2021, se incorporó en el trámite de enmiendas¹⁰ al proyecto de ley de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para 2022, una regulación parecida a la adoptada, aunque finalmente no prosperó por entenderse que la normativa superaba el contenido propio de una ley de medidas.

A pesar de los intentos previos, no fue hasta finales de 2023 que el nuevo régimen jurídico adquirió forma mediante el Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, una norma que fue convalidada en el Parlament el 20 de diciembre de ese mismo año.

En este trabajo analizamos la nueva regulación, que permite no solo limitar las VUT en los municipios con problemas de acceso a la vivienda o con exceso de viviendas destinadas a ese uso, sino también extinguir las existentes y articular un mecanismo indemnizatorio singular a través de su régimen transitorio, de cinco años prorrogables por otros cinco, que opera como compensación. Prestaremos una especial atención al régimen indemnizatorio, a su adecuación jurídica y a la posibilidad de acomodar el plazo indemnizatorio del régimen transitorio. Un mecanismo indemnizatorio que ha suscitado un debate jurídico sobre la eventual responsabilidad patrimonial de la Generalitat de Catalunya, con la interposición de reclamaciones administrativas millonarias¹¹.

2. LA REGULACIÓN DEL DECRETO LEY 3/2023: LA LIMITACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO MEDIANTE LA NORMATIVA URBANÍSTICA

El Decreto Ley 3/2023, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, parte en su exposición de motivos de la premisa de que esta actividad tiene efectos directos sobre la reducción del mercado potencial de alquiler de vivienda habitual, pues las VUT no surgen de la construcción de nuevas viviendas con esta finalidad, sino de un cambio de destino de las viviendas existentes. Una situación que se agrava por el potencial turístico de Cataluña, pero también por la insuficiencia de oferta de viviendas para cubrir las necesidades de residencia habitual en un escenario de crecimiento de la población¹².

Este contexto de urgencia, por la sustitución de la insuficiente oferta residencial permanente por VUT y el consecuente aumento de precios (García López *et al.*, 2020), ya había impulsado a muchos municipios en Cataluña, como en todo el mundo, a ordenar directamente las VUT mediante ordenanzas municipales o planes urbanísticos, con un éxito dispar, en muchos casos. De hecho, el 20 % de los municipios en el ámbito de aplicación del Decreto Ley, que representan un 50 % de su población, ya habían regulado las VUT antes de la entrada en vigor del mismo.

A estas circunstancias se sumó la necesidad de contener una de las eventuales externalidades negativas de la limitación de precios del alquiler de vivienda habitual que había regulado la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, una vez esta estuviese vigente en Cataluña¹³, con una posible huida de las viviendas del mercado de alquiler de vivienda habitual hacia usos más rentables como el alquiler turístico. De hecho, esta tendencia de huida de la vivienda habitual hacia las VUT, por su mayor rentabilidad, ya había

⁹ Aunque en 2017 el PEUAT ya prohibió la apertura de nuevas VUT en toda Barcelona, los intentos de frenar el fenómeno de las viviendas turísticas en Barcelona empiezan en 2010, con el Plan especial de establecimientos de concurrencia pública, hotelería y otras actividades en Ciutat Vella.

¹⁰ Enmiendas 32, 33 y 34 publicadas en el BOPC 183, de 13 de diciembre de 2021.

¹¹ Clara Blanchar: «Los dueños de pisos turísticos de Barcelona reclaman 1000 millones de euros por su cierre», *El País*, 16-09-2024.

¹² Según el Banco de España (2024b, p. 251) el déficit acumulado entre creación neta de nuevos hogares y producción de viviendas nuevas en España alcanzará en 2025 las 600 000 viviendas.

¹³ La contención de rentas en Cataluña se había impulsado con la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto, por la que se declaran zona de mercado residencial tensionado varios municipios y sus consecuencias eran conocidas por todo el mundo, aunque formalmente no entró en vigor hasta marzo de 2024, con su publicación en el BOE núm. 66, de 15 de marzo de 2024.

sido detectada por Exceltur en su estudio ReviTUR, que afirmaba que el diferencial de ingresos entre los dos usos, en los 98 barrios de las 6 ciudades del estudio, era de un 253 % de media, superior en las VUT en comparación con el alquiler de vivienda habitual.

A la realidad del mercado de la vivienda se sumaba la necesidad de actuar de forma urgente ante el fuerte incremento de VUT, que contribuía a la saturación turística. Los datos eran explícitos: las 47 242 VUT existentes en Cataluña en 2015, que representaban 260 012 plazas, se habían más que duplicado en noviembre de 2023, hasta llegar a las 104 114 VUT, que representaban 572 627 plazas, prácticamente la mitad del total de plazas de alojamiento turístico de toda Cataluña. Lo que favorecía, como admitía la exposición de motivos del Decreto Ley, «la proliferación de actividades turísticas y de ocio que rompen el equilibrio del entorno urbano, dado que generan un funcionamiento anómalo en la zona al no estar destinadas a residentes locales, la gentrificación turística, la transformación social de los barrios a través del deterioro del paisaje urbano y la saturación de las infraestructuras y servicios de la ciudad, entre otros». Las ciudades no han sido diseñadas para la aparición de esta afluencia masiva de turistas y, a los problemas de acceso a la vivienda, se añaden los provocados por la saturación turística (Crespi y Domínguez, 2021, pp. 75-79 y De la Encarnación, 2023, p. 112),

La finalidad del Decreto Ley, por tanto, era garantizar que el uso residencial, de conformidad con el mandato del art. 3.4 del TRLSRU, se ponía al servicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada mediante una ordenación urbanística capaz de conciliar el destino de determinadas viviendas a uso turístico con la capacidad de priorizar las necesidades habitacionales y sociales de la población.

A pesar de la magnitud del problema, en el trámite de convalidación parlamentaria del Decreto Ley se cuestionó ante el Consejo de Garantías Estatutarias (CGE), entre otros aspectos, la utilización de la vía del decreto ley para regular esta materia, tanto en relación con el presupuesto habilitante, la extraordinaria y urgente necesidad, como la sujeción a los límites materiales previstos en los arts. 64.1 del Estatut y 86.1 de la Constitución.

El CGE resolvió sobre dicha adecuación en su Dictamen 3/2023, de 1 de diciembre, concluyendo que no solo existe una extraordinaria y urgente necesidad, sino que también descartó cualquier afectación a los límites materiales del derecho de propiedad y de libertad de empresa. Un elemento de peso en la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad, según el CGE, fue el incremento relevante de VUT en solo 4 meses desde la aprobación de la Ley de vivienda estatal, en mayo de 2023, con la inscripción de 4 358 nuevas VUT, lo que suponía un 4,4 % del parque total de esta tipología de viviendas. El CGE justificaba la necesidad extraordinaria del Decreto Ley porque el incremento de VUT tenía un impacto directo en «la disminución del número de viviendas residenciales, con sus correspondientes efectos perturbadores de la efectividad del derecho constitucional a la vivienda y del equilibrio del entorno urbano» y, así mismo, la urgencia por la necesidad de una medida de efecto inmediato como la articulada justamente en el Decreto Ley.

También ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la adecuación del Decreto Ley a los límites estatutarios y constitucionales el Defensor del Pueblo, en su resolución de 5 de febrero del 2024, en que llegaba a idéntica conclusión que el CGE.

Finalmente, el debate jurídico sobre la existencia del presupuesto habilitante o afectación del contenido del derecho de propiedad ha terminado dilucidándose en la STC 64/2025, de 13 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad que el Partido Popular había interpuso contra el Decreto Ley¹⁴. En la sentencia el TC (FJ3) analiza la exposición de motivos, el debate parlamentario de convalidación, la memoria del Decreto Ley y las alegaciones de la Generalitat con datos estadísticos del crecimiento de las VUT, para llegar a la conclusión que está justificada la situación de extraordinaria y urgente necesidad para la aprobación del mismo.

Tampoco el TC aprecia la vulneración del derecho de propiedad por parte de la norma, pues entiende el Tribunal (FJ4) 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». Concluyendo que «este régimen restrictivo del uso turístico de las viviendas no constituye una supresión del derecho de propiedad

¹⁴ Recurso de inconstitucionalidad n.º 798-2024, contra arts. 1, 2 y 3, disposición transitoria primera 1.a), disposición transitoria segunda, disposición final primera y anexo 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.

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».

Por todo, el TC entiende que el Decreto Ley no sobrepasa tampoco los límites materiales de la legislación de urgencia en relación con el derecho de propiedad.

2.1. Objeto del Decreto Ley y marco competencial: someter a licencia urbanística las viviendas de uso turístico en los municipios con problemas de acceso a la vivienda o en riesgo de romper el equilibrio urbano

El Decreto Ley tiene por objeto someter, por primera vez, al régimen de licencia urbanística previa el destino de viviendas al uso turístico en los municipios con problemas de acceso a la vivienda y los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de VUT.

En Cataluña la actividad de VUT únicamente estaba regulada por la legislación sectorial turística¹⁵, que se limitaba a exigir una cédula de habitabilidad –como sucedería con cualquier vivienda– y una simple comunicación previa a la administración local. Una previsión lógica si se tiene en cuenta que el uso de vivienda turística inicialmente fue configurado como complementario al uso de vivienda, pero no como una auténtica actividad económica diferenciada de este. Este régimen de intervención administrativa permitía, potencialmente, la aparición de tantas VUT como viviendas hubiera en los municipios, sin límite de ninguna naturaleza y con un potencial que podía llegar incluso a desplazar la totalidad de la oferta residencial hacia este uso económico.

La entrada en vigor del Decreto Ley no desplaza la regulación turística, sino que exige la obtención de una licencia urbanística adicional a la comunicación municipal, con la finalidad de garantizar –a través del planeamiento urbanístico que deberán aprobar los ayuntamientos en un plazo de cinco años– que las viviendas se destinan prioritariamente al uso de residencial habitual –tal y como exige el art. 3.4 del TRLSRU– y, al mismo tiempo, evitar que el incremento de VUT rompa el equilibrio del entorno urbano. Además, la exigencia de la licencia urbanística permite a los municipios utilizar la disciplina urbanística para luchar contra la VUT ilegales, pues el desarrollo de una actividad sin la preceptiva licencia constituye una infracción grave –art. 214.b de la Ley de urbanismo en Cataluña– sancionada hasta 150 000 euros.

Desde la perspectiva competencial, la norma, que se articula mediante técnicas urbanísticas y una modificación de la vigente Ley de urbanismo, se aprueba en el marco de las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de urbanismo que incorporan, en el apdo. a) del art. 149.5 del Estatut, «la regulación del régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los distintos tipos de suelo y sus usos». Aunque la norma también podría encontrar acomodo en las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de vivienda o de turismo reguladas, respectivamente, en los arts. 137 y 171 del Estatut.

A pesar de que, en el trámite de convalidación parlamentaria, se ha cuestionado la adecuación del Decreto Ley 3/2023 al art. 149.1.13 CE –bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica– y también al art. 149.1.18 CE –legislación sobre expropiación forzosa– ambas pretensiones fueron descartadas por el CGE. El Consejo entendió, en relación con el 149.1.13 CE, que la norma carece de trascendencia económica directa y general –requisito básico para la intervención estatal conforme a la doctrina del TC–, y en cuanto al 149.1.18 CE, que el Decreto Ley, lejos de contradecir la legislación básica estatal, desarrolla un mecanismo indemnizatorio explícitamente previsto en las bases estatales del art. 32.3 de la Ley 40/2015.

La eventual infracción del marco competencial estatal también fue dilucidada en la STC 64/2025. En el recurso, el Partido Popular alegaba una eventual invasión de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE por infracción del art. 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, que no cita explícitamente la lucha contra la escasez de vivienda habitual, como razón de interés general, para exigir una autorización administrativa. El TC concluye (FJ5) que la falta de mención explícita de este motivo es irrelevante:

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 [47 CE en relación al 3.4 del TRLSRU y el 15.3 de la Ley del derecho a la vivienda] como por derivarse esta

¹⁵ Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo y anexo de la Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica.

relación de los parámetros que en este punto proporciona el Derecho de la Unión Europea [y la doctrina del TJUE], que cobra aquí relevancia por su reconocida influencia sobre la legislación estatal en materia de unidad de mercado.

Finamente, el TC también descarta la eventual vulneración de la autonomía municipal por parte del Decreto Ley (FJ6), recordando que la regulación está justificada en la protección de intereses supralocales –como el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada– y afirmando que la norma asegura a los municipios un importante nivel de participación a través de diferentes competencias: la decisión sobre la compatibilidad del uso turístico; el número de licencias a otorgar, y la regulación del régimen de otorgamiento, contenido y prórroga de las licencias.

2.2. El ámbito de aplicación y su adecuación al principio de proporcionalidad

El Decreto Ley contiene un anexo con el listado de 262 municipios donde la vivienda de uso turístico se encuentra sujeta al régimen de licencia urbanística previa porque presentan problemas de acceso a la vivienda o riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas destinadas a aquel uso.

De conformidad con la disposición transitoria primera, se consideran municipios con problemas de acceso a la vivienda –140 de los 262 del anexo, según la memoria del Decreto Ley– 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 del Decreto Ley el precio de alquiler o compra de la vivienda haya experimentado un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos superior al porcentaje de crecimiento acumulado de índice de precios de consumo de Cataluña.

Estos dos requisitos son idénticos a los contemplados en el art. 18.3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, pero al incorporarse directamente en el anexo del Decreto Ley su aplicación resultaba inmediata, sin tener que esperar la publicación por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de las zonas de mercado residencial tensionado. De hecho, si el Decreto Ley hubiera hecho una remisión general a la zona de mercado residencial tensionado en Cataluña, su entrada en vigor se habría demorado hasta marzo de 2024.

Por otro lado, en el Decreto Ley se consideran municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de VUT –134 de los 262 del anexo, según la memoria del Decreto Ley– aquellos que presenten una ratio de 5 o más VUT por cada 100 habitantes en el momento de la aprobación del Decreto Ley.

Si tenemos en cuenta que cada VUT en Cataluña tiene una media de 5,5 plazas, una proporción de un mínimo de 5 VUT por cada 100 habitantes nos sitúa en un potencial de población turística media –solo a través de esta modalidad de alojamiento, sin contar con otras plazas como las hoteleras– de un mínimo de 27,5 turistas por cada 100 habitantes. Es un porcentaje importante en comparación con la población residente que justifica la intervención pública, pues, según la memoria del Decreto Ley, al tratarse de municipios con gran valor turístico, y en los que a las cifras indicadas hay que sumar también el número de visitantes de día, ese umbral es lo «suficientemente elevado como para distorsionar el entorno urbano y desplazar a un gran número de residentes del mismo». Pero es que, además, en 24 municipios de Cataluña la proporción de VUT por cada 100 habitantes supera la cifra de 20, lo que representa que el potencial de población turística alojada en VUT en ese municipio supera a la población residente, y todo ello sin tener en cuenta las otras modalidades de alojamiento.

Para evitar estas situaciones el nuevo régimen jurídico incorpora una limitación adicional, pues en ningún caso se pueden otorgar más licencias que las resultantes de aplicar un máximo de 10 VUT por cada 100 habitantes o, lo que es lo mismo, un promedio de 55 turistas alojados en VUT por cada 100 habitantes. Los municipios podrán reducir dicho porcentaje si lo consideran necesario. Esta limitación obedece, según la memoria de la norma, a la necesidad de evitar la saturación de la oferta de VUT y las consecuencias que conlleva en el mercado del alquiler. Además, según el mismo documento, la superación de esta ratio de 1 plaza por cada 2 residentes «no solo puede suponer problemas de convivencia y fuerte incidencia en el

mercado de vivienda residencial, sino incluso rotura del tejido social y pérdida de identidad del municipio, así como distorsión en la tipología de servicios de que debe disponer el municipio».

A diferencia de los criterios para determinar los municipios con problemas de acceso a la vivienda, estos dos umbrales –5 VUT por cada 100 habitantes, con un máximo de 10 VUT por cada 100 habitantes– han sido cuestionados en términos de proporcionalidad por la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO, 2023). La ACCO afirma que, en la documentación del Decreto Ley, no se indica el fundamento técnico de esta ratio, no se tiene en cuenta la presencia de características particulares que distinguen a los diversos municipios afectados, las actividades que se desarrollan en ellos o los impactos en las actividades económicas vinculadas al sector turístico, o el hecho de que la oferta de alojamientos turísticos también se encuentra configurada por otros tipos de alojamientos. Esa crítica la apunta también la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC, 2024), que concluye su informe señalando que «habría sido necesario un especial esfuerzo de motivación en términos de necesidad y de proporcionalidad, pues algunas medidas adoptadas serían cuestionables desde la perspectiva de dichos principios».

Una crítica que no es compartida por el TC en su STC 64/2025 sobre el Decreto Ley donde concluye que el umbral máximo no es desproporcionado y que responde a la finalidad de la norma que «pasa ineludiblemente por reducir el volumen de la oferta de viviendas de uso turístico en los municipios que entran en su ámbito de aplicación» (FJ5), por lo que entiende perfectamente justificado el mismo en la memoria del Decreto Ley.

En cualquier caso hemos de tener en cuenta que no nos encontramos delante de un anteproyecto de ley o un proyecto de reglamento, cuya tramitación exige que se acompañe de una tramitación más pausada, en que se puede desarrollar un análisis exhaustivo del principio de proporcionalidad o un análisis detallado de otras medidas menos restrictivas, sino en la tramitación de un Decreto Ley que por su propia naturaleza aborda una regulación de extraordinaria y urgente necesidad que debe dictarse con carácter inmediato. En este punto, a nuestro entender, la jurisprudencia de referencia debería ser la fijada por el Tribunal Constitucional, que establece los estándares que son exigibles a los decretos leyes. En este sentido, nos parece suficientemente ilustrativa esta afirmación del TC en su STC 18/2023, de 21 de marzo de 2023:

nuestra extensa jurisprudencia sobre el art. 86.1 CE nunca ha exigido que la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad haya de venir justificada con, o apoyada en, datos concretos, reales o actuales, ni en información estadística de procedencia oficial o de otro tipo. Todo ello puede contribuir, sin duda, a esclarecer las premisas en las que se basa la definición gubernamental de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, pero no constituye un requisito imprescindible que acarree, en caso de incumplimiento, la grave sanción de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad.

Por otro lado, los dos umbrales cuestionados únicamente sirven para definir la exigencia, por un lado, de que el planeamiento urbanístico del municipio analice si el municipio en cuestión dispone de suficientes viviendas para uso habitacional –exigencia que deriva directamente de la legislación básica estatal– y para fijar un estándar máximo de VUT por municipio, que puede ser adaptado a la baja por el propio municipio. Los estándares urbanísticos, por definición, comportan la fijación de máximos y mínimos que limitan la discrecionalidad del planificador y tienen como finalidad conseguir unos mínimos comunes de calidad urbana en el conjunto de municipios. Estas estandarizaciones, aunque suponen cargas adicionales a la propiedad, garantizan la protección de valores comunes que responden al interés colectivo en el conjunto de municipios. En el caso que nos ocupa entendemos que ambos umbrales, que únicamente tienen como finalidad garantizar el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de VUT, están plenamente justificados.

En cualquier caso, al tratarse de un ámbito de aplicación que no es estático, sino que evoluciona, como también lo hacen las necesidades de vivienda, la norma dispone que cada cinco años, y previa audiencia a los municipios afectados, se determine, mediante orden de la persona titular del departamento competente en materia de urbanismo, la relación de municipios con problemas de acceso a la vivienda y de los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de VUT, pero sin definir qué indicadores se utilizaran en el futuro para concretar el nuevo perímetro.

2.3. Licencias dinámicas y garantía de acceso a ellas

La nueva licencia prevista en el Decreto Ley 3/2023, de naturaleza urbanística, presenta algunas singularidades en relación con el régimen ordinario de licencias urbanísticas, como ha señalado Araguàs (2024, pp. 8-9). Así, se trata de una licencia delimitada territorialmente al ámbito subjetivo de aplicación de la norma

que, como se ha apuntado, es dinámico y evoluciona en función de las necesidades de vivienda o del riesgo de romper el equilibrio urbano. Tiene, además, una duración de cinco años, aunque prorrogable por períodos de igual duración, siempre que el planeamiento urbanístico lo permita de conformidad con las propias exigencias del Decreto Ley.

Dichas exigencias, en el caso de los municipios que se hallan dentro del perímetro de la norma, prevén que la VUT 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.

Las nuevas licencias de VUT tienen un tercer límite, el cuantitativo: en ningún caso se pueden otorgar más licencias que las resultantes de aplicar un máximo de 10 VUT por cada 100 habitantes.

Por todo ello, y al limitarse por Ley el número de licencias, se dispone que, 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 coherencia con lo exigido por el art. 8.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

De hecho, la limitación temporal de las licencias también es abordada por la STC 64/2025 sobre el Decreto Ley que concluye que es una medida proporcional y 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» (FJ5).

Los criterios de otorgamiento de las licencias, y sus prórrogas, no se configuran en el Decreto Ley 3/2023, por lo que, sin perjuicio de un desarrollo reglamentario posterior, abre la puerta a que los municipios adapten los criterios a sus diferentes singularidades –de calidad, ambientales, de ubicación, de estado del inmueble, de servicios ofrecidos por propietarios, etc.– lo que es coherente con el principio de autonomía municipal como ha reconocido el TC en la STC 64/2025 (FJ6). Unos criterios que en cualquier caso deberán respetar la objetividad, imparcialidad, y concurrencia competitiva y que en caso contrario podrán ser controlados por la jurisdicción contenciosa administrativa.

Estas nuevas licencias dinámicas, tanto desde la perspectiva territorial como de la temporal y la cuantitativa, ciertamente suponen un cambio de paradigma en la regulación urbanística de los usos, pero ni es la primera vez que se establece una limitación temporal de los títulos habilitantes de las VUT en España, ni es la primera experiencia de títulos urbanísticos limitados temporalmente.

Así, la Ley 6/2017, de 31 de julio, de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas, limitó la actividad de viviendas de uso residencial, sometidas al régimen de propiedad horizontal, a zonas declaradas aptas y a un plazo temporal de cinco años desde la presentación de la declaración responsable. Pasado el plazo establecido, la norma dispone que solo se puede continuar con la comercialización turística si se siguen cumpliendo todos los requisitos normativos, incluido que la zona siga siendo apta, por períodos prorrogables de la misma duración. La previsión se realiza mediante normativa turística y no tiene efectos retroactivos en relación con los propietarios que ya comercializaban legalmente VUT con anterioridad a 1 de agosto de 2017. Con ello, de facto, la normativa de las Illes Balears establece un régimen dual donde una parte de los propietarios pueden ejercer la actividad sin limitación y la otra se ve sometida al régimen temporal, lo que puede derivar en un monopolio de los primeros en función de las restricciones que se incorporen.

Por otro lado, en el ámbito urbanístico, nuestra legislación básica en materia de suelo también contempla la posibilidad de usos y obras provisionales en suelo con calificación de rural, una posibilidad que también se extiende a las superficies de espacios libres o de dominio público ubicadas en suelo urbano para la construcción de ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal durante el tiempo que se mantenga la edificación.

De hecho, la configuración de licencias temporales o dinámicas, que tengan capacidad adaptativa a los cambios, es probablemente un mecanismo imprescindible para afrontar con éxito el gran reto de la adaptación del planeamiento al cambio climático. En este sentido, encontramos en el derecho comparado experiencias de planificación, como en Inglaterra con la gestión costera, donde se limita la duración de los usos o las edificaciones de una determinada área por medio de condiciones temporales y obligación de restitución, para reducir los riesgos futuros para las personas y las edificaciones (Aguirre, 2019, pp. 23-27; 2020, pp. 159-164).

Finalmente, la existencia de licencias temporales también debería impedir su uso especulativo por parte de algunos propietarios, que solicitaban el título de VUT con la única finalidad de incrementar el precio de venta de su vivienda.

2.4. El régimen transitorio como mecanismo indemnizatorio del cese de actividad de las viviendas de uso turístico

Las previsiones de la norma, de aplicación al conjunto de VUT existentes en 2023, obligaban necesariamente a regular un régimen transitorio que permitiera a los municipios adecuar su planeamiento municipal a las nuevas disposiciones, lo que deberá suceder antes de cinco años desde la entrada en vigor del Decreto Ley, para que los propietarios puedan solicitar una licencia urbanística. Si no obtienen la licencia, porque el planeamiento no contempla el uso turístico, al no disponer de suficiente suelo calificado para el uso de vivienda destinada al domicilio habitual y permanente, o bien porque se ha superado el número máximo de licencias previstas en ese municipio, deberán cesar su actividad.

El régimen transitorio del Decreto Ley, de cinco años, opera así mismo como un mecanismo indemnizatorio por todos los conceptos relacionados con las modificaciones que introduce en relación con el nuevo régimen urbanístico de las VUT. De hecho, incluso se dispone que si el titular de una VUT, que debe cesar su actividad como consecuencia del nuevo régimen, acredita que el régimen transitorio del Decreto Ley no compensa la pérdida del título habilitante de vivienda de uso turístico, puede solicitar una única ampliación del régimen transitorio de hasta cinco años más. En este caso, la ampliación debe solicitarse al ayuntamiento donde se ubique la vivienda una vez transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la norma y antes de que finalice el período transitorio de cinco años antes mencionado, aunque la norma no concreta nada más en relación con el procedimiento, ni qué conceptos o criterios se utilizarán para calcular la prórroga, ni qué documentos deberán presentarse.

No es la primera vez que una norma administrativa prevé el cese de actividades o impone restricciones a las mismas articulando un régimen transitorio, pero sin la previsión de indemnización económica. Sucedió con las vaquerías, con los establos, cuadras y corrales de ganado y aves dentro del núcleo urbano, que a partir de 1961 tuvieron diez años para ser clausurados sin derecho a indemnización alguna. También sucedió con la integración de España en las Comunidades Europeas, en 1986, y la desaparición progresiva de los derechos de aduana y de los agentes de aduana entre 1986 y 1993. Volvió a suceder, pero con plazos mucho más cortos, de unos pocos meses, con la entrada en vigor de la Ley antitabaco, que obligó a los establecimientos a adecuarse a la norma imperativamente. Tampoco se planteó ninguna indemnización económica, más allá del plazo transitorio para finalizar las emisiones, con el cierre de la televisión analógica y su posterior sustitución por la televisión digital.

En otros casos, como la prohibición de los toros en Cataluña o la descalificación urbanística de espacios naturales en las Illes Balears, más allá del eventual régimen transitorio, la norma remitía la eventual compensación económica a procedimientos de responsabilidad patrimonial y a la articulación de los necesarios créditos presupuestarios.

Un caso reciente, especialmente interesante por la proximidad con la solución normativa que nos ocupa, fue el del Real Decreto Ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. En esta ocasión la norma articula su indemnización de forma explícita mediante el otorgamiento de un plazo transitorio, en lugar de una compensación económica, y este opera explícitamente como indemnización:

Las habilitaciones temporales establecidas en el apartado anterior tienen, para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas en este real decreto ley y, en particular, por la nueva delimitación del ámbito territorial de dichas autorizaciones conforme al art. 91 de la LOTT.

De hecho, la posibilidad de articular una indemnización directamente por Ley, por aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar, es una previsión explícitamente recogida en el art. 32.3 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y anteriormente recogida en el art. 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La norma dispone que para articular ese mecanismo se debe establecer «en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen».

Este mecanismo se debe diferenciar de las expropiaciones legislativas, con los ejemplos en nuestra legislación administrativa de la Ley de Costas y la Ley de Aguas, en los que también se utilizó su régimen transitorio como un mecanismo indemnizatorio. En ambos casos no hablamos de una mera regulación o limitación del contenido del derecho de propiedad, sino de la pérdida de ese derecho.

También se debe diferenciar esta técnica de los supuestos de responsabilidad patrimonial que derivan del art. 48 del TRLSRU, que son los relativos a daños derivados directamente de un cambio sobrevenido de la ordenación territorial y urbanística. Como apunta el dictamen del CGE, el mecanismo indemnizatorio previsto en el Decreto Ley es una opción legislativa conforme a sus competencias y adecuada al marco de la responsabilidad derivada de los actos del legislador, de acuerdo con la previsión del art. 32.3 de la Ley 40/2015, diferente de la responsabilidad patrimonial urbanística o una expropiación forzosa.

La opción legislativa de indemnizar mediante el régimen transitorio ha sido validada por el Tribunal Constitucional, como veremos en el siguiente epígrafe, en su STC 64/2025 que la ha considerado un mecanismo de mitigación temporal de los efectos adecuado para reducir el impacte patrimonial de la nueva regulación (FJ4).

En consecuencia, analizamos a continuación la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, desde la óptica de la jurisprudencia, para acabar evaluando si el mecanismo indemnizatorio propuesto en el Decreto Ley 3/2023 puede ser considerado suficiente para compensar todas las modificaciones operadas por este.

3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR PREVISTA EN LOS PROPIOS ACTOS LEGISLATIVOS POR MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN AUTORIZATORIO

La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador se configura en el art. 32.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, mediante tres posibles vías: la prevista en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen –consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar– o bien cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional o de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea.

En el caso que nos ocupa, una vez acreditada la constitucionalidad del Decreto Ley 3/2023 y a la espera de determinar, en el recurso formulado ante la Comisión Europea¹⁶, si la nueva regulación de las VUT es adecuada al Derecho de la Unión Europea, focalizaremos este trabajo a determinar si el mecanismo indemnizatorio es adecuado.

Para ello toca, en primer lugar, evaluar si nos encontramos ante actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar o bien ante una expropiación legislativa. La diferencia entre una y otra situación es clave para determinar si corresponde aplicar las reglas indemnizatorias de la Ley de expropiación forzosa, y con ello el abono del correspondiente justiprecio o, en caso contrario, el mecanismo indemnizatorio previsto en la propia norma.

3.1. Los actos legislativos de naturaleza no expropiatoria y las expropiaciones legislativas

Sobre la diferenciación entre expropiación forzosa (33.1 CE) y mera delimitación de la propiedad (33.2 CE) lo cierto es que, como apunta García de Enterría (2005, pp. 193-194), la doctrina constitucional ha extendido la garantía expropiatoria a la expropiación de derechos, pero siempre que se estime que se trata de una privación singular y no de una regulación general. El Tribunal Constitucional, en su STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 11), diferencia la privación singular que caracterizaría a la expropiación de la regulación general, o delimitación del contenido de un derecho que, si bien suponen la restricción de derechos individuales, no están ni prohibidas, ni dan origen a indemnización:

Distintas son las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración *ex novo* modificativa de la situación normativa anterior. Estas medidas legales, aunque impliquen una reforma restrictiva de aquellos derechos individuales o la limitación de algunas de sus

¹⁶ Agustí Sala: «Las patronales de pisos turísticos denuncian en Bruselas la regulación catalana», El Periódico, 26-11-2024.

facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria. (...)

El único límite a estas modificaciones es que no impliquen desconocer su contenido esencial, como afirma el TC en la misma sentencia:

Es obvio, por otra parte, que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aunque predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente.

En este punto, desde nuestra perspectiva, en el caso concreto del Decreto Ley resulta nuclear la interpretación del TC, en la STC 64/2025, que concluye de manera tajante que ninguna de las medidas restrictivas previstas de la nueva regulación «afecta al contenido o elementos esenciales del derecho de propiedad sobre la vivienda» (FJ4) y por ello el nuevo régimen constituye una simple delimitación del derecho de propiedad de conformidad con su función social.

Ahora bien, ciertamente, la distinción no es pacífica en absoluto, y como mínimo en dos ocasiones, como apuntan García de Enterría (2005, pp. 194-195) y Doménech (2012, pp. 8-9), el TC ha calificado de expropiación la operación de dos leyes generales que no se referían a casos singulares: la Ley de Aguas de 1985 y la Ley de Costas de 1988, que ampliaban la extensión de sus respectivos dominios públicos eliminando propiedades privadas existentes en los mismos. Ambas leyes, que articulaban mecanismos indemnizatorios mediante su régimen transitorio, fueron declaradas constitucionales mediante las STC 227/1988, de 29 de noviembre, y STC 149/1991, de 4 julio. Las sentencias aceptaron que ambas leyes tenían un contenido expropiatorio, a pesar de su carácter de ordenación general y abstracta.

En este punto nos parece importante la precisión que ha desarrollado el Consejo de Estado en su consolidada doctrina¹⁷ –como órgano consultivo que resuelve las reclamaciones patrimoniales formuladas en materia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador– para diferenciar la responsabilidad patrimonial del Estado legislador de la expropiación legislativa. Como ejemplo de ella, en el dictamen número 791/2008, de 25 de junio, se declaró lo siguiente:

Debe ante todo distinguirse entre expropiación legislativa y responsabilidad del Estado legislador. Aquélla da lugar en todo caso al abono del correspondiente justiprecio, y no está sujeta a las reglas propias de ésta.

La indemnización de los daños y perjuicios causados por actos legislativos de naturaleza expropiatoria obliga a determinar previamente si hay un deber jurídico de soportar el daño o perjuicio sufrido. Cuando exista tal deber, no podrá hablarse de privación singular ni por tanto de expropiación legislativa.

Como se declaró en el dictamen del Consejo de Estado número 3399/98, y en los anteriores números 1973/94 y 48/93, la modificación general del régimen administrativo específico diseñado para cada sector económico resulta una carga general que existe el deber jurídico de soportar. Constituyen en definitiva cargas generales las «consecuencias desfavorables que se giran con carácter uniforme a los administrados en cuanto miembros de la colectividad u operadores de un determinado mercado o sector económico», y no «de un modo singularizado y especial a algunos agentes que intervengan en los mismos en función de una determinada condición que en ellos concurra».

En particular, «con independencia de los sujetos a los que se refiera, existirá deber jurídico de soportar el daño causado cuando la modificación normativa se proponga eliminar un resultado dañoso, ilícito o inmoral al que podría contribuir su destinatario».

Una doctrina que ha sido de aplicación, por ejemplo, en el cierre de establecimientos dispensadores de tabaco como consecuencia de la legislación antitabaco, en el cierre de agencias de aduanas como consecuencia de la entrada en vigor del Acta Única Europea o en los perjuicios por la adaptación de máquinas

¹⁷ Dictámenes 816/2008, de 17 de julio; 791/2008, de 25 de junio; 725/2008, de 5 de junio; 3399/98, de 12 de noviembre; 1973/94, de 16 de diciembre, y 48/93, de 22 de julio.

recreativas como consecuencia de una modificación normativa. En ninguno de estos casos se ha apreciado la existencia de una expropiación legislativa y tampoco se articuló ninguna indemnización económica, más allá del período transitorio de adaptación previsto en la propia norma.

De la misma se deduce, que la modificación de las condiciones de una autorización administrativa por motivos de interés general –en nuestro caso, la protección de la vivienda habitual– y de aplicación al conjunto de operadores no puede ser considerada una limitación singular ni, en consecuencia, una expropiación legislativa.

Esta es justamente la interpretación del Tribunal Constitucional, en su STC 64/2025 sobre el Decreto Ley 3/2023 (FJ4), que descarta que tenga naturaleza materialmente expropiatoria por el simple hecho que la norma no afecta a un derecho patrimonial consolidado y separable del derecho de propiedad, ni tampoco al contenido esencial de este último:

Así las cosas, 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 aducida naturaleza materialmente expropiatoria de la disposición transitoria segunda y, con ello, su alegada inconstitucionalidad por inobservancia de las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE) y por sobrepasar los límites materiales de los decretos leyes (art. 86.1 CE).

En conclusión, al tratarse de una regulación general a todos los propietarios, que no afecta al contenido esencial del derecho de propiedad, y no existir una limitación singular a unos propietarios concretos, no podemos recurrir a la institución de la expropiación forzosa como mecanismo indemnizatorio.

3.2. La indemnización del Estado legislador fuera de los supuestos expropiatorios por vulneración de los principios de seguridad jurídica o confianza legítima

Descartada la existencia de una expropiación legislativa, corresponde valorar la concurrencia de una eventual responsabilidad patrimonial del Estado legislador por leyes no declaradas inconstitucionales o contrarias al Derecho europeo. Ciertamente, en el caso que nos ocupa, la norma dispone un mecanismo indemnizatorio mediante su régimen transitorio, pero, de alegarse su insuficiencia para la reparación integral del daño, ¿podría abrirse la puerta a una eventual responsabilidad patrimonial con una indemnización superior a la prevista en la norma?

Como afirma Alonso (1999, p. 125), fuera de los supuestos expropiatorios, que en nuestro caso hemos descartado, no existe la posibilidad de reclamar una indemnización por actos legislativos legítimos que no hayan previsto indemnización, o la misma no satisfaga en cuantía o plazo al afectado.

Según la autora, esta norma solamente puede tener excepciones en dos eventuales situaciones: en leyes inconstitucionales y en leyes que, sin ser inconstitucionales, supongan un atentado a los principios de seguridad jurídica o confianza legítima. En ambos casos, tanto el Tribunal Constitucional en el momento de dictar la sentencia sobre la infracción constitucional, como el juez ordinario que estime la vulneración de los principios de seguridad jurídica o confianza legítima, podrán aplicar las reglas jurisprudenciales para dar cumplimiento al art. 9.3 CE, al margen de lo que disponga la norma.

En este sentido, el concepto de seguridad jurídica ha sido definido por el Tribunal Constitucional como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando «la claridad y no la confusión normativa» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ4 y STC 64/2025, de 13 de marzo, FJ7). Además, el mismo TC ha delimitado el contenido del principio de seguridad jurídica y confianza legítima, afirmando que «no suponen el derecho de los actores económicos a la permanencia de la regulación existente en un momento dado en un determinado sector de actividad. Dicha estabilidad regulatoria es compatible con cambios legislativos, cuando sean previsibles y derivados de exigencias claras del interés general.» (STC 270/2015, FJ7).

Por otro lado, el principio de buena fe y confianza legítima forma parte de los principios que las administraciones públicas deben respetar en su actuación y en sus relaciones, conforme al art. 3.1.e de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Así mismo, el principio de seguridad jurídica es el que inspiró la incorporación en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de los principios de buena regulación o la apuesta por mejorar la planificación normativa mediante la obligación de publicar un Plan Anual Normativo.

Pero en el caso que nos ocupa, al tratarse de un decreto ley, no son de aplicación los principios de buena regulación del art. 129 de la Ley 39/2015, que únicamente inspiran el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Por el mismo motivo la norma tampoco formaba parte del Plan Anual Normativo, que únicamente incorpora las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente, pero no los decretos leyes dictados en casos de extraordinaria y urgente necesidad.

A pesar de ello, y como se ha apuntado, el debate social y político en torno a la necesidad de adoptar una regulación más restrictiva de las VUT, incorporando la exigencia de la licencia urbanística, era ampliamente conocido: formaba parte del Plan de Gobierno de la XIV Legislatura e incluso una regulación parecida al Decreto Ley 3/2023 se había incorporado al Proyecto de ley de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para 2022, que no prosperó.

Ahora bien, a pesar de estos precedentes, ¿podrían entenderse vulnerados los principios de seguridad jurídica o confianza legítima en la aprobación de esta norma? Analicemos la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre los mismos.

El Tribunal Supremo, en una Sentencia de 13 de febrero de 1997 (ROJ STS 968/1997) en que analizaba una eventual indemnización solicitada por los agentes de aduanas como consecuencia de la supresión de su actividad económica por la entrada en vigor del Acta Única Europea¹⁸, afirmaba que el principio de confianza legítima estaba estrechamente relacionado con la observancia del principio de buena fe en las relaciones entre la administración y los particulares, la seguridad jurídica y el equilibrio de prestaciones. Así declaraba, en relación con el principio de confianza legítima, que la jurisprudencia del TS y del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas reconoce que:

La virtualidad de este principio puede comportar la anulación y, cuando menos, obliga a responder en el marco comunitario, de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias económicas habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento.

Ahora bien, el mismo Tribunal Supremo introducía límites al principio, afirmando que no garantizaba de ninguna manera la congelación de una determinada situación o de derechos:

Sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza a los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias, ni les reconoce un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja.

De hecho, la misma sentencia del Tribunal Supremo concluye de forma contundente que:

ni el principio de seguridad jurídica ni el de confianza legítima garantizan que las situaciones de ventaja económica deban mantenerse indefinidamente estables, coartando la potestad de los poderes públicos para imponer nuevas regulaciones apreciando las necesidades del interés general.

Por todo ello, en la sentencia queda acreditado que el ingreso en el Mercado Común Europeo no se adoptó de manera inopinada y brusca, sino que la medida fue conocida desde mucho tiempo antes de ser adoptada. Por todo ello, y al no apreciar tampoco medidas de sacrificio singular, descarta la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

En la misma dirección, la STS de 1 de junio de 2018 (ROJ STS 2081/2018), en una solicitud de indemnización por los daños y perjuicios producidos como consecuencia del cese de emisión de dos canales de

¹⁸ La entrada de España en las Comunidades Europeas comportó la unión aduanera con la adopción progresiva de medidas para establecer el mercado interior hasta finales de 1992.

televisión digital de cobertura estatal, recuerda la jurisprudencia de esa Sala en la sentencia de 7 de febrero de 1998 (ROJ STS 1052/1998), siguiendo la sentencia del Tribunal Constitucional 28/1997:

puede haber responsabilidad del Estado legislador por actos legislativos no expropiatorios carentes de previsión indemnizatoria o compensatoria y sin que hayan sido declarados inconstitucionales o contrarios al derecho de la Unión Europea. En estos casos lo determinante es que la ley contenga una previsión contraria a la confianza legítima, que implique el sacrificio patrimonial singular de derechos legítimos y en el que concurren los elementos propios de toda responsabilidad patrimonial, en especial la antijuridicidad.

En esta sentencia la pretensión indemnizatoria se basaba en la omisión del legislador en la Ley 7/2010, consistente en no prever una disposición transitoria que regulase la situación jurídica de las operadoras, antiguas concesionarias, tras el apagón analógico –como preveía la normativa reglamentaria–. La Sala acabó desestimando la responsabilidad patrimonial, por omisión del legislador, entre otros motivos porque las operadoras pudieron, a pesar de todo, seguir emitiendo hasta mayo del 2014 y porque tampoco existía un derecho patrimonializado, sino una mera expectativa.

De hecho, el TS reconoce en su jurisprudencia que el principio de confianza legítima en relación con la seguridad jurídica no es en absoluto incompatible con las modificaciones normativas que se puedan llevar a cabo. Como afirma en su sentencia de 10 de diciembre de 2015 (ROJ STS 5374/2015), que descartaba la eventual responsabilidad patrimonial operada por la suspensión de las primas en las energías renovables:

3.º Aparte del principio de confianza legítima, respecto de la seguridad jurídica esta Sala tiene dicho en materia regulatoria, que tal principio constitucional es compatible con los cambios normativos, sin que pueda invocarse como freno a las modificaciones normativas; respecto de las energías renovables –no es el caso– tiene dicho esta Sala que su invocación es inapropiada por tratarse de un sector que en lo técnico, por su novedad, requiere ajustes sucesivos y va en paralelo a la evolución de las circunstancias económicas generales y a sus propias características. Es lógico que ante cambios significativos del panorama económico con consecuencias inmediatas para el equilibrio del sistema, se revisen los parámetros iniciales determinantes, en magnitudes o en tiempo de disfrute, del cálculo de la tarifa regulada, y no puede oponerse a ello meramente el valor de la «seguridad jurídica».

Así pues, la jurisprudencia del Tribunal Supremo confirma que, fuera de los supuestos expropiatorios –que se deben descartar ante la modificación de las condiciones de una autorización administrativa por motivos de interés general y de aplicación al conjunto de operadores–, no existe posibilidad de reclamar una indemnización por actos legislativos legítimos que no hayan previsto indemnización, o la misma no satisfaga en cuantía o plazo al afectado. Esta norma tiene tres únicas excepciones, cuando se trate de leyes inconstitucionales, de leyes contrarias al derecho de la Unión Europea o bien de leyes que «supongan un atentado a los principios de seguridad jurídica o confianza legítima», supuestos que no operan en el caso de la regulación catalana de la VUT, pues ni la norma ha sido declarada inconstitucional, o contraria al derecho europeo, ni su régimen transitorio, de cinco años ampliable a otros cinco, puede suponer un quebranto de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, desde la perspectiva del Tribunal Supremo, ni del propio Tribunal Constitucional.

De hecho el TC, en la STC 64/2025, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la adecuación del Decreto Ley al principio de seguridad jurídica afirmando que «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» (FJ 7), recordando finalmente que los actos de aplicación son susceptibles de control jurisdiccional ordinario.

Ahora bien, analicemos a continuación una regulación especialmente relevante por la proximidad con la que nos ocupa, pues, de forma similar al Decreto Ley catalán de viviendas turísticas, el Real Decreto Ley 13/2018, que regula las VTC, contempla una indemnización de forma explícita mediante el otorgamiento de un plazo transitorio, en lugar de una compensación económica. Una norma polémica que también ha sido objeto de análisis por el Tribunal Supremo, en la STS 1010/2023, de 17 de julio (ROJ 3409/2023), y que mantiene un evidente paralelismo con la solución normativa adoptada en Cataluña con las VUT.

4. LA INDEMNIZACIÓN DIRECTAMENTE POR LEY, POR APLICACIÓN DE ACTOS LEGISLATIVOS DE NATURALEZA NO EXPROPIATORIA: EL EJEMPLO DEL REAL DECRETO LEY 13/2018

Mediante el Real Decreto Ley 13/2018 se abordó la problemática de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor en ámbitos estrictamente urbanos y metropolitanos, que afectaba de manera inmediata y significativa a la ordenación del transporte, y singularmente al sector del taxi.

Con esta finalidad, la norma delegó a las comunidades autónomas la competencia para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, quedando habilitadas para modificar las condiciones de explotación. A tal fin, se las habilitó para concretar, desarrollar o modificar, de forma temporal o definitiva, determinados aspectos de la reglamentación estatal para dicho servicio, cuando su recorrido no exceda el del propio territorio de la comunidad.

La regulación no extinguía directamente ninguna autorización, pero habilitaba legalmente a las comunidades autónomas para que lo hicieran de conformidad con sus propias regulaciones, lo que abría la posibilidad de un daño a los titulares de estas susceptible de ser indemnizado.

Por ello, el Real Decreto Ley dispone en su preámbulo que, «como compensación por los perjuicios que la nueva definición del ámbito territorial de las autorizaciones pueda ocasionar a los titulares de las otorgadas con arreglo a la normativa anterior, se les concede un plazo de cuatro años durante el que éstos podrán continuar prestando servicios en el ámbito urbano». Y se añade que:

con base en los datos y valoraciones de que dispone la Administración, se estima que ese plazo debería ser suficiente para compensar tales perjuicios, si bien se admite además que, en determinados casos debidamente justificados, pueda ampliarse dicho plazo. A tal fin, y para calcular en cada caso el período de recuperación de la inversión, se ha considerado adecuado tomar como referencia la fórmula prevista en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

La disposición adicional primera regula que las habilitaciones temporales tienen, para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas en el Real Decreto Ley. A pesar de ello, se reconoce que si el titular de una autorización estima que dichas habilitaciones no compensan el valor de aquella podrá solicitar una indemnización complementaria, con la ampliación del régimen transitorio, si justifica que el período de recuperación de la inversión realizada es superior a cuatro años, pero limitando a compensar la inversión por los gastos originados en la adquisición del vehículo y, en su caso, la adquisición de la autorización. Se precisa, así mismo, que no se tendrán en cuenta los gastos originados por adquisición de vehículos o autorizaciones a título oneroso cuatro o más años antes de la entrada en vigor del Real Decreto Ley, ni tampoco la adquisición del vehículo adscrito a la autorización cuando su titular disponga de aquel en arrendamiento, arrendamiento financiero o *renting*.

El mecanismo indemnizatorio, y la eventual indemnización complementaria, fueron considerados insuficientes por una de las empresas afectadas, titular de 2 192 autorizaciones, que planteó una responsabilidad patrimonial del Estado legislador ante el Consejo de Ministros, que una vez desestimada por silencio administrativo, y sin dictamen del Consejo de Estado, fue a parar a la Sala Tercera del Tribunal Supremo. La demanda de responsabilidad patrimonial, superior a los 237 millones de euros, alegaba la «naturaleza materialmente expropiatoria del Real Decreto Ley 13/2018», ya que, a pesar de reconocer expresamente haber causado un daño indemnizable, preveía una indemnización claramente insuficiente, al no respetar el principio de reparación integral del daño que también rige la responsabilidad del Estado legislador. Por ello formulaba una reclamación que no se limitaba a la inversión realizada, sino que incorporaba el lucro cesante por los beneficios que se dejarían de percibir, así como el daño emergente por las indemnizaciones a trabajadores o las penalizaciones por la terminación de los contratos de manera anticipada.

El Tribunal Supremo, en la sentencia 1010/2023, de 17 de julio, negó categóricamente que las autorizaciones para el ejercicio de una actividad consoliden derechos adquiridos, pues están sometidas a los cambios del marco regulatorio, y por ello el Real Decreto Ley no puede tener carácter expropiatorio:

Este carácter materialmente expropiatorio no puede ser compartido, en primer lugar, porque las autorizaciones para el ejercicio de la actividad o servicio de transporte, como son las VTC, no consolidan derechos adquiridos, esto es, no proporcionan garantías de inalterabilidad

del marco regulatorio existente al tiempo de su otorgamiento, el hecho de que el mercado otorgue legítimamente un valor a estas autorizaciones en la medida en que son transmisibles, no las convierte en generadoras de derechos patrimoniales consolidados o adquiridos que puedan oponerse a los cambios que puedan producirse en la regulación de la actividad autorizada, actividad, por cierto, intensamente regulada y sometida, por ello, a las consiguientes variaciones, dada su directa conexión con intereses públicos que conciernen al funcionamiento de la economía, así como a otros derechos constitucionalmente reconocidos como la libertad de circulación o el derecho al medioambiente.

Pero es que, además, el Real Decreto Ley 13/2018 no extingue ninguna autorización, como tampoco lo hace la nueva regulación de las VUT en Cataluña, sino que se limita a un cambio de las condiciones de la autorización:

Y en segundo lugar, porque la nueva regulación contenida en el Real Decreto Ley no «suprime» ni «elimina» —como se afirma— el servicio de transporte prestado por estas autorizaciones en el ámbito urbano cuando establece que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (autorizaciones VTC) de ámbito nacional habilitan exclusivamente para realizar transporte interurbano de viajeros. No es este el sentido o alcance de la reforma que lleva a cabo el Real Decreto Ley según hemos explicado (...) Por tanto, la nueva regulación no «priva» de ningún derecho ni «suprime» ningún servicio o facultad propio de estas autorizaciones, se trata de un cambio en las condiciones de la autorización que, ante una realidad no cuestionada, se limita a circunscribir la autorización de ámbito nacional al contenido propio de la competencia estatal, dejando que sean las Comunidades Autónomas las que regulen esta modalidad de transporte cuando su ámbito sea exclusivamente urbano.

Por todo ello el TS concluye que debe descartarse que la nueva regulación lleve a cabo ninguna privación singular de derechos o intereses patrimoniales consolidados y, con ello, que se le pueda atribuir un contenido materialmente expropiatorio.

La sentencia también aborda la posibilidad de que, aunque el Real Decreto Ley no se considere que es materialmente expropiatorio, ni inconstitucional, ni contraria al Derecho de la Unión Europea, pudiera derivar en responsabilidad patrimonial por la conculcación de los principios de confianza legítima y buena fe, al producirse cambios regulatorios legítimos, pero inesperados, que defraudan las legítimas expectativas que pudieran haberse depositado en una estabilidad regulatoria, por ejemplo, con las inversiones¹⁹. Ahora bien, como veremos a continuación, la sentencia descarta la existencia de responsabilidad patrimonial por dos motivos: no hubo cambio normativo inesperado o brusco y además el eventual daño no era efectivo, sino futuro e incierto.

En este sentido, el Tribunal Supremo, empieza por valorar los requisitos que deberían operar para que existiera un cambio normativo inesperado o brusco que diera lugar a responsabilidad patrimonial, recordando que la «defraudación por el cambio normativo del principio de confianza legítima, se refiere a supuestos de cambios inesperados y bruscos en los que el legislador, sin establecer medidas transitorias o de adaptación al nuevo régimen, introduce cambios normativos que no eran razonablemente previsibles». Ahora bien, en el caso que nos ocupa de las autorizaciones VTC no se realiza ninguna quiebra inesperada o cambio brusco, como afirma el TS (JF7):

pues precisamente para evitar un vacío legal, dar tiempo a las Comunidades Autónomas para que adapten sus legislaciones y no causar tampoco perjuicios a los usuarios, contiene, como garantía de seguridad jurídica, todo un régimen transitorio que permite prorrogar durante cuatro años, ampliables en determinadas circunstancias, la autorización estatal que permitía prestar servicio de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor también en el ámbito urbano. No cabe, por tanto, entender que concurra el presupuesto mismo al que alude la jurisprudencia que se invoca.

¹⁹ Una posibilidad que la jurisprudencia del Tribunal Supremo había admitido en la interpretación del art. 139.3 de la Ley 30/1992, el vigente art. 32.3 de la Ley 40/2015: Sentencias de 5 de marzo de 1993, rec. 1318/1990; 17 de febrero de 1998, rec. 327/1993; 26 de noviembre de 1999, rec. 9375/1995; 20 de abril de 2002, rec. 502/1998; 10, 15 y 16 de diciembre de 2015, recs. 40/2014, 337/2013 y 8/2013, y de 1 de junio de 2018, rec. 198/2017.

Por otro lado, a pesar de que la actora también había cuestionado el régimen transitorio por insuficiente, al considerar que no corrige los posibles efectos perjudiciales que pudieran derivarse del cambio normativo producido, lo cierto es que el Tribunal Supremo no entra a valorarlo, pues el eventual daño efectivo únicamente se producirá en el futuro una vez las comunidades autónomas hayan regulado las condiciones de acceso a las autorizaciones:

En efecto, el daño por el que se reclama –derivado, sustancialmente, de la imposibilidad de prestar el servicio de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito urbano al amparo de la anterior autorización estatal, una vez concluido el período transitorio previsto en el Real Decreto Ley– no puede calificarse (de) daño actual y efectivo, sino de futuro e incierto, pues dependerá de la regulación que adopten las Comunidades Autónomas sobre las autorizaciones VTC que faculen a prestar servicio en el ámbito urbano –o de su omisión–, circunstancia que determina, asimismo, que el daño que de tal regulación –o de su omisión– pueda derivarse no pueda imputarse al Estado, esto es, a la regulación contenida en el Real Decreto Ley 13/2018, sino a la futura legislación –o falta de ella– que puedan adoptar las Comunidades Autónomas al regular las condiciones de acceso y prestación del servicio VTC en el ámbito urbano.

Por todo ello, el Tribunal Supremo descarta que concurra la reclamada responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Hemos de destacar también que los dos motivos que conducen a descartar la responsabilidad patrimonial, la existencia de un régimen transitorio o la inexistencia de un daño efectivo en el momento de aprobar la norma, concurren también en la regulación urbanística de las VUT en Cataluña.

Además, la sentencia tampoco aprecia la existencia de otros vicios de inconstitucionalidad o de vulneración del Derecho de la Unión Europea que justificase el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad o prejudicial ante el TJUE, como solicitaba la actora. Son interesantes las reflexiones del Tribunal porque, a nuestro entender, muchas de ellas son perfectamente trasladables a la regulación de las VUT en Cataluña (FJ8):

- Por un lado, la regulación de urgencia de las VTC se justifica por la concentración de estos servicios y la conflictividad social registrada. Estos factores también se reproducen en el caso de las VUT en zonas urbanas y municipios turísticos, donde el crecimiento ha desplazado a la oferta de vivienda y ha generado un creciente movimiento turismofóbico (Milano, 2017).
- Por el otro, el simple hecho de que la regulación plantee un régimen transitorio, para evitar un cambio brusco, no cuestiona que la norma entre en vigor el mismo día de su publicación y empiece a desplegar sus efectos, como la limitación de nuevos títulos, igual que la regulación de las VUT en Cataluña.
- También descarta la vulneración del derecho de la propiedad por el simple hecho, como se ha expuesto, de que la regulación en cuestión no tiene carácter expropiatorio. Como en el caso de las VUT, donde la limitación de este uso no impide el desarrollo del resto de usos permitidos por el planeamiento.
- Tampoco aprecia infracción del ámbito competencial, pues la nueva regulación no transfiere ni traslada competencias. En el caso de la regulación de las VUT, la norma es estrictamente respetuosa con las competencias municipales, ya que es a los ayuntamientos a quien corresponderá aprobar el planeamiento y, eventualmente, otorgar las licencias.
- A idéntica conclusión llega la Sala en relación con la eventual infracción de los principios de igualdad y proporcionalidad, por considerar que no se trata a las actividades de forma discriminatoria, pues ni se suprimen ni se liquidan, sino que serán las regulaciones autonómicas que se adopten las que precisarán este régimen. Y por idénticas razones, en relación con la afectación a la competencia y con la libre prestación de servicios, tampoco se aprecia la existencia de infracción, por depender de una regulación autonómica no desarrollada aún. En el caso de las VUT, la regulación depende del planeamiento urbanístico que deberá desarrollarse.

Así pues, el Tribunal Supremo valida la solución normativa adoptada por el Real Decreto Ley 13/2018, descarta la existencia de una eventual responsabilidad patrimonial, por la inexistencia de daño efectivo, y tampoco aprecia la existencia de otros vicios de inconstitucionalidad o vulneración del Derecho de la Unión Europea.

Ahora bien, la propia sentencia deja abierta la posibilidad de que más adelante esta responsabilidad patrimonial, por la insuficiencia del régimen transitorio para alcanzar la plena indemnidad de los perjuicios

del cambio regulatorio, se puede plantear en relación con la regulación futura que operen las comunidades autónomas o bien a la falta de esta. Un planteamiento que, como apunta la propia Abogacía del Estado, es contrario al criterio adoptado hasta ahora por el Tribunal Supremo, donde siempre se ha negado la posibilidad de reclamar una indemnización por actos legislativos legítimos, de naturaleza no expropiatoria, que no hayan previsto indemnización o la misma no satisfaga en cuantía o plazo al afectado, tal y como hemos estudiado anteriormente en este trabajo.

Sea como fuere, el debate sobre si la indemnización mediante plazo es suficiente parece planteado, incluso por la mecánica de las propias normas que contemplan un primer plazo transitorio general ampliable con un plazo adicional en los supuestos en que se acredite que el régimen transitorio de la disposición no compensa la pérdida del título habilitante.

5. LA NECESARIA ADECUACIÓN INIVIDUALIZADA DEL PLAZO INDEMNIZATORIO

A priori, y a diferencia de las expropiaciones legislativas que constituyen privaciones singulares, en las que sí es pertinente valorar la cuantía indemnizatoria ofrecida, una indemnización por actos legislativos legítimos –no declarados inconstitucionales o contrarios a las normas de la UE– que no hayan previsto indemnización, o la misma no satisfaga en cuantía o plazo al afectado, no puede ser reclamada (Alonso, 1999, p. 125).

Este es el motivo por el cual únicamente encontramos valoración del plazo indemnizatorio en las expropiaciones legislativas: como ejemplo de ellas, la Ley de Aguas de 1985 y la Ley de Costas de 1988, que ampliaban la extensión de sus respectivos dominios públicos eliminando propiedades privadas existentes en los mismos. Ambas leyes, que articulaban mecanismos indemnizatorios mediante su régimen transitorio, fueron declaradas constitucionales mediante las STC 227/1988, de 29 de noviembre, y STC 149/1991, de 4 julio.

En ambas sentencias, a criterio de García de Enterría (2005, p. 201), el Tribunal Constitucional «ha rebajado el nivel de garantía constitucional de la propiedad». Así, aunque se acepta que en ambos casos estamos ante expropiaciones legislativas, se deja en una «cierta imprecisión el tema de la cuantificación concreta de la indemnización», una técnica censurable según García de Enterría «que ha permitido a la administración actuar con una desenvoltura injustificada, frente a la cual no resulta excesivo poder hablar de una verdadera confiscación»²⁰.

A pesar de ello, sobre la cuestionada valoración del plazo indemnizatorio, el Tribunal Constitucional, en su STC 149/1991, se ha limitado a afirmar que no se puede atender a las circunstancias precisas de cada supuesto concreto, sino que debe existir «un “proporcional equilibrio” (STC 166/1986, fundamento jurídico 13 B)] entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización ofrecida, de modo tal que la norma que la dispone solo podrá ser entendida como constitucionalmente ilegítima cuando la correspondencia entre aquel y esta se revele manifiestamente desprovista de base razonable.» En ambos casos –Ley de Aguas y Ley de Costas– el TC acaba avalando el uso del régimen transitorio de las propias leyes como mecanismo indemnizatorio, entendiendo que el valor económico del derecho de ocupación y aprovechamiento del demanio durante el plazo de la concesión, y sin pago de canon alguno, representa el equivalente del derecho del que se priva a sus anteriores titulares.

Si bien, ciertamente, en la STC 149/1991 (FJ8) se deja abierta la posibilidad de recurrir a la vía jurisdiccional si los afectados aprecian que el plazo otorgado resulta insuficiente: «nada impide, naturalmente, que los afectados por la expropiación puedan impugnar ante la jurisdicción competente el acto administrativo de conversión de su título dominical en título concesional para deducir ante ella las pretensiones que estimen pertinentes frente al mismo».

En el caso del Decreto Ley 3/2023 el TC, en la STC 64/2025, tampoco entra a valorar la suficiencia del mecanismo indemnizatorio –como pone de manifiesto el voto particular de los magistrados Arnaldo y Espejel– aunque sí que reconoce que la nueva regulación no es necesariamente «inocua desde el punto de

²⁰ Esta referencia del autor a actividades que «podían presentarse como confiscatorias» la había utilizado previamente la Sala Civil del Tribunal Supremo, en la STS 469/1996, 10 de junio (ROJ STS 3502/1996), que reconoció la existencia de enclaves privados en el dominio público a pesar de la Ley de costas (Rodríguez, 1998), argumentando que no hacerlo comportaría una infracción del art. 33.3 de la CE «respecto a aquellas situaciones patrimoniales que tienen origen en contratos legales, y se han consolidado con el transcurso del tiempo».

la garantía patrimonial del ciudadano» y por ello considera oportuna la previsión indemnizatoria del régimen transitorio para reducir el impacto patrimonial de la nueva norma en su FJ4:

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.

En este sentido, a pesar de que la indemnización directamente por Ley, por aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria, no es susceptible de revisión, como hemos apuntado, el derecho de tutela judicial efectiva y la garantía de plena indemnidad de los perjuicios abre la puerta a una eventual revisión individualizada por parte de los afectados. Por este motivo tanto el Real Decreto Ley 13/2018, en el caso de las VTC a nivel estatal, como el Decreto Ley 3/2023 para las VUT en Cataluña dejan abierta la posibilidad de que los afectados puedan solicitar una ampliación del plazo transitorio, si consideran que el plazo inicial no es suficiente para compensar la pérdida del título habilitante.

En el caso del Real Decreto Ley 13/2018, se regula el procedimiento de solicitud, la fórmula de cálculo e incluso el contenido que deberá incluir toda solicitud de indemnización complementaria. Así, se dispone que en la solicitud se deberá justificar que el período de recuperación de la inversión realizada es superior a cuatro años –el plazo transitorio aplicable con carácter general– y se regula el cálculo del período de recuperación de la inversión y los criterios aplicables para este cálculo. Todo ello debe servir para determinar si procede una indemnización complementaria que, en cualquier caso, se hará en forma de ampliación de la habilitación temporal por el número de años que corresponda, pero que solo «excepcionalmente» podrá ser superior a dos años, contados a partir de la finalización del plazo de cuatro años.

Esta mecánica precisa, que requería solicitar la indemnización complementaria dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del Real Decreto Ley y con un plazo máximo de resolución de seis meses, conllevó una resolución rápida de los expedientes, que a pesar de ser inicialmente anulados por motivos formales –al no ser instruidos por funcionarios públicos– fueron resueltos de forma acumulada de nuevo a partir de setiembre 2022²¹. De la resolución se excluyeron las licencias domiciliadas en Madrid, ya que con la entrada en vigor de la Ley 5/2022, de 9 de junio, de la Comunidad de Madrid, los afectados podían seguir operando por tiempo indefinido. En relación con el resto, la resolución desestima una amplia mayoría de indemnizaciones complementarias solicitadas por diferentes motivos formales o de no adecuación a los criterios fijados en la norma. Ahora bien, en relación con las pocas indemnizaciones complementarias otorgadas, la mayoría supera el plazo adicional de dos años, llegando en algún caso hasta los dieciséis años de ampliación. En los supuestos estimatorios, a efecto de los cálculos de ampliación, se tuvo en cuenta el gasto originado por la adquisición de la autorización y/o el gasto originado por la adquisición del vehículo.

En relación con el Decreto Ley 3/2023, que regula el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico en Cataluña, las previsiones sobre la ampliación del régimen transitorio son mucho más parcas. La norma dispone que, con carácter general, las VUT debidamente habilitadas podrán seguir ejerciendo la actividad en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Decreto Ley. Transcurrido este plazo, si el planeamiento del municipio lo permite, deberán disponer de una licencia urbanística o, en caso contrario, cesar su actividad.

La norma, como se ha apuntado, explicita que el régimen transitorio de cinco años anteriores tiene, para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas por el Decreto Ley en relación con el nuevo régimen urbanístico de las VUT. Pero adicionalmente también regula la posibilidad de que el titular de una VUT pueda solicitar una única ampliación del régimen transitorio de «hasta» cinco años más, si acredita que el régimen transitorio no compensa la pérdida del título habilitante de vivienda de uso turístico. A diferencia de la regulación de las VTC, en este caso la ampliación debe solicitarse al ayuntamiento donde se ubique la vivienda durante el último año de vigencia

²¹ Las resoluciones dictadas por la Dirección General de Transporte Terrestre, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria única del Real Decreto Ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor se pueden consultar en este enlace (última consulta 11-12-2024): <https://www.transportes.gob.es/transporte-terrestre/servicios-al-transportista/reclamaciones-indemnizacion-vtc>

del plazo transitorio de cinco años. Dicha previsión obedece a la necesidad de que los municipios, con carácter previo a tramitar las eventuales ampliaciones del régimen transitorio, hayan adaptado su planeamiento municipal a las previsiones del Decreto Ley y, en consecuencia, hayan resuelto sobre la compatibilidad o no de este uso.

A diferencia del Real Decreto Ley 13/2018, pero, el Decreto catalán de la VUT no concreta ni la fórmula de cálculo, ni el contenido que deberá incluir la solicitud de prórroga a efectos de valoración de la eventual prórroga, lo que de entrada dificulta su evaluación en este momento.

Ciertamente, al tratarse de una previsión que no empezará a operar hasta noviembre de 2027 –momento en que se empezaran a solicitar las prórrogas–, todavía es posible desplegar las previsiones de la norma y regular con mayor detalle cómo se deberá tramitar la solicitud y calcular si el período compensa o no la pérdida del título. Ahora bien, ¿cuáles podrían ser los costes susceptibles de ser compensados, en este caso? ¿Y estos costes quedarían cubiertos con el régimen transitorio de cinco años ampliable a cinco más? Lo analizamos a continuación.

6. LOS COSTES SUSCEPTIBLES DE SER COMPENSADOS MEDIANTE EL PLAZO INDEMNIZATORIO

A la hora de evaluar los costes susceptibles de ser compensados, y la adecuación del plazo, debemos tener presente, como hemos apuntado, una dificultad inicial: la inexistencia en el Decreto Ley 3/2023 de los conceptos y los criterios que se utilizarán para el cálculo de la prórroga o la determinación de la documentación necesaria para acreditarlos. Lo que eventualmente, si no se corrige, podría conllevar a interpretaciones dispares por parte de los diferentes ayuntamientos o a una excesiva discrecionalidad administrativa en su otorgamiento o denegación.

Ahora bien, a la espera de un eventual desarrollo normativo que los precise, en este trabajo apuntaremos dos posibles hipótesis:

1. una compensación similar a la prevista en el Real Decreto Ley 13/2018 que permita la recuperación de la inversión realizada, equivalente al daño emergente, y
2. una compensación que incorpore adicionalmente el lucro cesante como consecuencia del traslado o el cierre de la actividad.

En cualquier escenario, debe partirse de la premisa que el daño solamente será susceptible de ser indemnizado cuando sea efectivo, esto es, con el cese efectivo de la actividad, y que esto en ningún caso sucederá antes de noviembre de 2028. Ahora bien, si finalmente el planeamiento municipal sigue permitiendo el uso de VUT a los actuales titulares, o la norma decae antes de 2028, por ser contraria al derecho europeo, tampoco podrá alegarse la existencia de ningún daño por parte de los operadores con títulos habilitantes, pues durante este período transitorio de cinco años habrán ejercido la actividad con total normalidad.

Es importante tener en cuenta que el análisis de costes es, como es obvio, un ejercicio complejo que debe desarrollarse de forma individualizada. Para simplificarlo, en las hipótesis que evaluamos a continuación lo aplicamos a una vivienda de uso turístico explotada por su titular, pero sin costes de personal asociados.

6.1. La compensación del daño emergente que permita la recuperación de la inversión realizada

A la hora de evaluar la compensación del daño emergente corresponde analizar la inversión que eventualmente los titulares de estos establecimientos han desarrollado para poner en marcha la actividad. Para ello, en primer lugar, toca analizar qué exige la normativa sectorial turística en Cataluña para la apertura de un alojamiento de uso turístico.

La regulación de las VUT en Cataluña en la actualidad la encontramos en el Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo, que en relación con la vivienda solamente exige que esté habilitada, que el uso turístico sea compatible con la regulación urbanística y la normativa civil, y que se encuentre suficientemente amueblada y dotada de los aparatos y útiles necesarios para ser ocupada inmediatamente.

De hecho, las exigencias son tan parcas en la legislación sectorial turística que, en el caso de apertura de una VUT, únicamente se exige disponer de cédula de habitabilidad –anexo de la Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica–. Una cédula de habitabilidad que, por cierto, es esencial

para ocupar cualquier vivienda con independencia del uso de esta –art. 26.1 de la 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda–.

Lo cierto es, pues, que en Cataluña la apertura de una vivienda de uso turístico no requiere ninguna inversión adicional a la de una vivienda permanente –pues su equipamiento es el mismo que para cualquier otra vivienda para alquilar–, y por ello la eventual restricción de este uso no implica ninguna pérdida económica. Es más, la limitación del uso turístico de una vivienda no solo no impide el desarrollo de cualquier otro uso permitido por el planeamiento, sino que en caso de tener otro uso residencial –sea como vivienda permanente o de temporada– su destino puede ser inmediato, pues se exigen idénticas condiciones. Además, debe tenerse en cuenta, que la escasa oferta del mercado de alquiler en Cataluña y la importante demanda existente, permitiría su ocupación de forma prácticamente inmediata.

Por todo ello, a nuestro entender, no es posible exigir ninguna indemnización por las obras realizadas en el alojamiento turístico, pues serían las mismas que se exigirían a cualquier vivienda para cumplir con los requisitos de habitabilidad. Y tampoco puede existir ninguna indemnización por el cambio de uso de alojamiento turístico a otro uso residencial, pues, como se ha apuntado, puede ser automática. Ni tan siquiera sería indemnizable la inversión en mobiliario que podría dejarse para una vivienda de alquiler, o eventualmente la ropa u otros utensilios que, además de haberse podido amortizar durante el período de cinco años, podrían mantener el uso en una vivienda de temporada o bien trasladarse o reutilizarse en otros emplazamientos.

Así pues, en cuanto al daño emergente, el plazo transitorio de cinco años resultaría excesivo, pues, como se ha apreciado, no existen elementos singulares de la VUT susceptibles de ser indemnizados, la inversión de construcción y equipamiento es el mismo que para cualquier vivienda de alquiler, y el inmueble podría entrar en el mercado de alquiler de temporada o permanente prácticamente de forma automática.

6.2. La compensación del lucro cesante que permita indemnizar las pérdidas futuras como consecuencia del traslado o cierre de la actividad

Mucho más compleja es la valoración del lucro cesante –como expectativa– si finalmente, y a diferencia del Real Decreto Ley 13/2018, este concepto se incorpora a la hora de valorar una eventual compensación con ampliación del plazo del régimen transitorio. En este sentido, a falta de un futuro desarrollo normativo que concrete el cálculo de la prórroga, entendemos que a partir de la STC 64/2025 existen razones de peso para descartar la utilización del lucro cesante en el cálculo de la compensación.

Recordemos que el TC ha descartado que el Decreto Ley incida sobre un «derecho patrimonial consolidado y separable del derecho de propiedad sobre la vivienda» y con ello rechaza la naturaleza expropiatoria de la norma al limitar las VUT. Con la inexistencia de un derecho patrimonializado, de conformidad con la propia doctrina constitucional –STC 108/1986, de 29 de julio, 99/1987, de 11 de junio y 178/1989, de 2 de noviembre– este no sería indemnizable, pues se trataría de meras expectativas, aunque el TC deja abierta la puerta a «algún género de compensación» en estos casos.

A pesar de ello, la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo rechaza incluso la posibilidad de buscar una compensación. Por todas ellas, la STS de 30 de noviembre de 1992 (ROJ STS 8776/1992), que negó la posibilidad de indemnizar las «meras expectativas de derecho», por la modificación legislativa de la edad máxima de jubilación de los funcionarios, afirmando que «admitir lo contrario conduciría a una petrificación legislativa para evitar las importantes consecuencias económicas de modificaciones que pretendan adaptar la legislación anterior, dentro del marco constitucional, a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales, cuando, como ocurre con frecuencia, conllevan una privación de expectativas generadas por las Leyes que se modifican» (FJ6).

De hecho, como reconoce Alonso (1999, p. 131), al analizar los conceptos indemnizables de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador «las simples perspectivas de futuro que el perjudicado pudiera haber mantenido respeto a la conservación de una determinada situación jurídica o económica se descartan como conceptos indemnizables en todo el ámbito de la teoría de la responsabilidad extracontractual, que exige, en cualquier caso, la producción de un perjuicio cierto, efectivo y actual que se proyecte sobre un determinado patrimonio».

Ahora bien, en el caso concreto que nos ocupa, el propio TC en la STC 64/2025 reconoce que la regulación del Decreto Ley 3/2023 no es necesariamente «inocua desde el punto de la garantía patrimonial del ciudadano», lo que justifica el mecanismo indemnizatorio de su régimen transitorio, según el propio Tribunal. En este contexto no es descartable que los propietarios, al solicitar la prórroga del régimen transitorio, que

opera como indemnización «por todos los conceptos», aleguen también la existencia de un lucro cesante. O bien que esta se plantee, más adelante, en una eventual revisión individualizada de la compensación ante los tribunales.

Por estas razones, analizamos a continuación la posibilidad de incorporar el eventual lucro cesante entre los costes susceptibles de ser compensados mediante el régimen transitorio. En la valoración del lucro cesante, en cualquier caso, debería descontarse el beneficio que el titular del inmueble obtendrá de él con el mejor uso alternativo posible²², singularmente los residenciales, sea como vivienda permanente o de temporada. Por otro lado, a la hora de objetivar el lucro cesante debería utilizarse la información fiscal de los rendimientos declarados de la vivienda, fácilmente acreditables, juntamente con la información obtenida mediante la liquidación de la tasa turística, que permite objetivar la ocupación real y efectiva de los inmuebles.

En todo caso, a falta de criterios específicos en el Decreto Ley, deberemos utilizar de forma subsidiaria los criterios de valoración contenidos en el TRLSRU y en la Ley de expropiación forzosa. Si bien, como veremos, la utilización de estos mecanismos en este contexto plantea dudas, pues los mismo han sido diseñados para la expropiación de bienes inmuebles y no para el cese de actividades económicas. Así, ni el TRLSRU, ni en su Reglamento de valoraciones, encontramos criterios de valoración de la actividad económica, lo que nos remite –de conformidad al art. 6 del Reglamento, en relación con el 41 del texto refundido– a los criterios generales «de la legislación general de expropiación forzosa y de responsabilidad de las Administraciones Públicas».

Tampoco en la Ley de expropiación forzosa encontramos criterios de valoración por el traslado o cierre de una actividad económica, una carencia que ha sido cubierta por la jurisprudencia a lo largo de los años. En este sentido, como apunta Fernández (2009, p. 25), el Tribunal Supremo se remite en diversas ocasiones al criterio de cálculo del valor real de los derechos expropiados conforme a lo dispuesto en el art. 43 de la Ley de expropiación forzosa, utilizando «los criterios estimativos que juzguen más adecuados». Un precepto que, a pesar de no aplicarse a las expropiaciones de bienes inmuebles, no excluye su utilización para la valoración de derechos sobre negocios en funcionamiento, lo que permitiría –a falta de criterios específicos– valorar la ampliación del plazo utilizando los criterios estimativos que se juzguen más adecuados, tanto por parte del propietario en la solicitud como de la administración municipal en la resolución de esta.

Como afirma Fernández (2009, p. 28), la jurisprudencia no utiliza un único criterio de la valoración de un negocio como consecuencia de un traslado o un cese, pero sí que diferencia los elementos susceptibles de ser indemnizados en uno y otro caso.

Así, en el traslado deberían imputarse los gastos de apertura del nuevo establecimiento, junto con el eventual lucro cesante como consecuencia de este cambio, si se acredita. En el cierre de la actividad, en cambio, deberían imputarse los costes de la inversión realizada, junto con el lucro cesante. Ahora bien, si partimos de la premisa del apartado anterior, según el cual la actividad de vivienda turística en Cataluña no requiere de ninguna inversión singular, al final los costes, sean por traslado o por cierre de la actividad, se limitarán al lucro cesante, que deberá igualmente verse reducido por las rentas que se obtengan del propio inmueble por otros usos, sea como consecuencia del cierre o el traslado.

La dificultad, pues, aparece en la determinación del lucro cesante de la actividad, que tampoco cuenta con un criterio uniforme de cálculo en la jurisprudencia, como señala Fernández (2009, pp. 29-31). En algunos casos se utiliza el método de capitalización de los beneficios netos obtenidos a un interés determinado, normalmente de un 10 %, de un promedio de los tres años anteriores al cese o traslado de la actividad, y en otras ocasiones se reconoce el derecho a ser indemnizado por la pérdida del fondo de comercio o expectativa comercial e incluso, en algunas ocasiones, el valor de la empresa en función de su balance actual. Una disparidad de criterios que dificultaran el cálculo de la ampliación del régimen transitorio, si finalmente se valora el lucro cesante, y que aconsejarían una regulación previa por parte de la Generalitat antes de su aplicación a partir de noviembre de 2027, momento en que se empezarán a solicitar las prórrogas.

Si al final se optase por regularlo, de los diferentes criterios, y para intentar aplicar un criterio uniforme a las múltiples casuísticas de las VUT –que no requieren tener constituida ninguna empresa, y en relación con las cuales es difícil identificar un «fondo de comercio o expectativa comercial»– el más adecuado sería el método de capitalización de los beneficios netos obtenidos.

²² El principio de mejor uso se regula en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.

Esta es la solución que, por ejemplo, adopta el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 30 de abril de 2003 (ROJ STSJ CL 2162/2003), aplicando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ante la imposibilidad de continuar ejerciendo la actividad de bar derivada de la realización de unas obras:

(...) se estima conveniente seguir el criterio jurisprudencial existente en la materia, que al amparo de lo establecido en los arts. 40, 41 y 43 de la Ley de Expropiación Forzosa parte de la capitalización a un tipo de interés determinado de los beneficios netos o rendimientos económicos obtenidos con el negocio de que se trate (SSTS 14 y 30 junio 1976, 18 diciembre 1984 y 18 febrero 1986). Así y a la vista del informe pericial (...) debe fijarse aquel beneficio anual en 2.082.737 pesetas (12.517,50 euros), suma que capitalizada al 10 % (la Jurisprudencia oscila entre el cuatro, el ocho, el diez o el doce y medio por cien y el diez por cien es sin duda el porcentaje dominante cuando de arrendamientos se trata, SSTS 21 enero 1995 y 28 marzo 2000...) (FJ5).

De hecho, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo el método de capitalización de los beneficios netos obtenidos, a un interés del 10 %, como criterio para determinar el lucro cesante, es el más habitual cuando de la expropiación de derechos de arrendamiento de prórroga forzosa –ergo indefinidos– se trata. Así lo entiende el Tribunal Supremo en su sentencia de 21 de enero de 1995 (ROJ STS 188/1995), que recoge su jurisprudencia:

(...) porque conforme a reiterada jurisprudencia, el método valorativo para la determinación de las valoraciones de los derechos arrendaticios en contratos de arrendamientos sujetos a la Ley Especial consiste en la capitalización de la diferencia de rentas –entre la satisfecha por el arrendatario al tiempo de la expropiación y derivada de dicho arrendamiento y la que tendría que satisfacer por un local de negocio de equivalentes características el expropiado, en la misma fecha–, al diez por ciento, o lo que es igual, el producto de multiplicar por diez veces dicha diferencia de rentas (Sentencias ya citadas de 4 de octubre de 1991 y 9 de junio de 1992, por todas) (FJ7).

Este mecanismo es asimilable, de hecho, como apunta García Erviti (2008, p. 60), a la indemnización de cualquier coste perpetuo o por tiempo indefinido, que se cuantifica «amortizando el perjuicio causado [en este caso, la diferencia de costes en ambas situaciones] durante un período de tiempo determinado, que, normalmente, se fija en diez años». Como ejemplo de ello la STS de 4 de febrero de 1995 (ROJ STS 8336/1995):

Por la necesaria vigilancia de los nuevos locales, como coste perpetuo, el perito judicial reduce la suma pedida por la propiedad pues, si bien estima correcto el precio, a razón de 787,50 ptas. la hora, a efectos de su capitalización, reduce el tipo al 10 por 100 (...)

En cuanto a la necesidad permanente de transporte de vinos entre las bodegas y los nuevos locales, por lo que el Jurado señaló 3.204.000 ptas., el perito judicial, promediando el número de botas de rocío por mes y de botas de saca por mes, aplica el 10 por 100 de capitalización a la cantidad anual y obtiene la suma de 17.280.000 ptas., frente a los 21.979.268 ptas. pedidas por la propiedad (FJ16).

Así pues, en el caso que nos ocupa, donde buscamos un criterio para valorar el lucro cesante a la hora de ponderar una eventual compensación con ampliación del plazo del régimen transitorio, el criterio de la capitalización al 10 % de la diferencia de rentas obtenidas –entre las obtenidas de la explotación de la VUT y las obtenidas por otras modalidades de alquiler– parece el criterio jurídico más adecuado, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Si tenemos en cuenta que esta operación matemática de capitalización de rentas [diferencia de rentas*100/10 = importe capitalizado] es equivalente a la diferencia de beneficio obtenido durante diez años, podemos deducir fácilmente que, si finalmente el lucro cesante formara parte de los costes indemnizables, una eventual prórroga de cinco años adicional al régimen transitorio del Decreto Ley 3/2023, que permitiera a los propietarios de los títulos habilitantes gozar de ellos durante diez años, cubriría con toda seguridad cualquier compensación como consecuencia de la pérdida del título habilitante.

Siguiendo esta lógica, durante estos diez años de régimen transitorio en que podrían seguir explotando la vivienda de uso turístico recibirían la diferencia de rentas que eventualmente podrían obtener del mejor uso alternativo posible, que probablemente sería el alquiler de la misma vivienda mediante otras

modalidades contractuales, sea mediante alquiler de temporada o alquiler como vivienda habitual. Eso sí, siempre que se estime por parte de la administración el lucro cesante como parte de la eventual compensación y que se pueda acreditar la pérdida de ingresos, pues en caso contrario no sería posible la ampliación del citado régimen transitorio.

En cualquier caso, a falta de una regulación autonómica que precise los conceptos y los criterios que se utilizarán para calcular la prórroga, así como la documentación necesaria para acreditarlos, todo ello dependerá del criterio que adopten los diferentes ayuntamientos a partir de noviembre de 2027 en que empezaran a recibir las solicitudes de prórroga. Por ello, creemos que sería oportuno aprobar la citada regulación, que permitiera concretar todos estos elementos y al mismo tiempo evitar una excesiva disparidad de criterios y tratos desiguales en situaciones similares.

7. CONCLUSIONES

El boom turístico de esta última década ha impulsado el crecimiento en España, pero al mismo tiempo plantea retos importantes en las principales áreas urbanas y zonas turísticas, donde la oferta de pisos turísticos, o el alquiler de temporada, está sustituyendo a la escasa oferta de vivienda habitual de alquiler, agravada por la inexistencia de una política de vivienda durante el mismo periodo.

Se trata de un proceso global, que afecta a muchas urbes en diferentes continentes, aumenta el precio de la vivienda y reduce la oferta residencial, lo que gentrifica y turistifica los espacios urbanos, con la consecuente pérdida de calidad y de identidad de las propias ciudades. Ello ha llevado a muchísimas ciudades, en Europa, Norteamérica y España a impulsar regulaciones restrictivas del uso de vivienda turística.

En Cataluña el debate social y político en torno a la necesidad de adoptar una regulación más restrictiva de dicha actividad ha permitido dar a luz el Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. La nueva regulación tiene por objeto someter, por primera vez, al régimen de licencia urbanística previa las viviendas destinadas al uso turístico en los municipios con problemas de acceso a la vivienda y los que están en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de VUT, además de habilitar a los municipios a utilizar la disciplina urbanística para luchar contra las VUT ilegales.

La articulación de un ámbito de aplicación a 262 municipios, revisable cada cinco años, que abarca no solo a los que presentan necesidades de vivienda acreditadas, sino también a los que están en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de VUT, y la exigencia de una licencia urbanística, limitada temporalmente a cinco años prorrogables, son dos de las características de esta nueva regulación. Aunque la característica más novedosa ha sido la articulación de un régimen transitorio como mecanismo indemnizatorio de las VUT que deban cesar su actividad como consecuencia de la aplicación del Decreto Ley.

No es la primera vez que una norma administrativa prevé el cese de actividades o impone restricciones a las mismas, articulando un régimen transitorio, pero sin la previsión de indemnización económica, una técnica que hay que diferenciar de las expropiaciones legislativas y de la responsabilidad patrimonial de naturaleza urbanística que se deriva de un cambio sobrevenido de la ordenación territorial y urbanística.

De hecho, de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el régimen administrativo de un determinado sector de actividad no consolida derechos, ni presupone una garantía de congelación del marco normativo. Por ello, al no existir un derecho patrimonializado, no podemos recurrir a la institución de la expropiación forzosa como mecanismo indemnizatorio.

En este contexto, fuera de los supuestos expropiatorios, que en el caso del Decreto Ley 3/2023 hemos descartado, no existe posibilidad de reclamar una indemnización por actos legislativos legítimos que no hayan previsto indemnización, o la misma no satisfaga en cuantía o plazo al afectado. Este criterio únicamente puede tener tres excepciones: en leyes inconstitucionales, en leyes contrarias al derecho de la Unión Europea o en leyes que supongan un atentado a los principios de seguridad jurídica o confianza legítima. En el caso de la regulación catalana, el Tribunal Constitucional en su STC 64/2025, de 13 de marzo, ha descartado la existencia de vicios de inconstitucionalidad, la norma tampoco ha sido declarada contraria al derecho europeo, ni se aprecia un quebranto de los principios de seguridad jurídica o confianza legítima, desde la perspectiva del Tribunal Supremo.

En efecto, el Tribunal Supremo ha mantenido este criterio recientemente en relación con el Real Decreto Ley 13/2018, que regula las VTC y habilita a las comunidades autónomas a extinguir los títulos habilitantes

mediante una indemnización a través de su régimen transitorio. En la STS 1010/2023, de 17 de julio, se descarta la existencia de cualquier tipo de responsabilidad patrimonial –al no existir daño efectivo–, pero se deja abierta la posibilidad de que en el futuro se pueda plantear por la insuficiencia del régimen transitorio para alcanzar la plena indemnidad de los perjuicios del cambio regulatorio.

En el caso del Decreto Ley 3/2023 el TC, en la STC 64/2025, considera que el mecanismo indemnizatorio no tiene naturaleza expropiatoria. De hecho, según el TC, ni los títulos habilitantes de las VUT forman parte del contenido esencial del derecho de propiedad, ni pueden ser considerados derechos patrimoniales consolidados y separables del derecho de la vivienda. A pesar de ello, el TC reconoce la nueva regulación no es necesariamente «inocua desde el punto de la garantía patrimonial del ciudadano» y por eso considera oportuna la previsión indemnizatoria del régimen transitorio para reducir el impacto patrimonial de la misma, pero sin entrar a valorar la suficiencia del mecanismo indemnizatorio.

En este sentido, dado que la indemnización directamente por Ley, por actos legislativos de naturaleza no expropiatoria, no es susceptible de revisión, el derecho de tutela judicial efectiva y la garantía de plena indemnidad de los perjuicios del cambio regulatorio podría abrir la puerta a una eventual revisión individualizada por parte de los afectados, si estos pudieran justificar la insuficiencia del régimen transitorio para compensar la pérdida del título habilitante. Justamente por este motivo el Decreto Ley 3/2023 abre la posibilidad de que los afectados puedan solicitar una ampliación del plazo transitorio, si consideran que el plazo inicial no es suficiente para compensar la pérdida del título habilitante.

Ahora bien, en relación con los costes susceptibles de ser indemnizados, hemos de tener presente que el daño emergente, en el caso concreto de las VUT en Cataluña, difícilmente puede operar, pues en esta comunidad la apertura de una VUT no requiere ninguna inversión adicional a la de una vivienda, y por tanto no existe ninguna pérdida económica derivada de inversiones para adaptar eventualmente una vivienda turística a otros usos residenciales.

Más compleja es la valoración del lucro cesante, como expectativa, pues a partir de la STC 64/2025 que niega que los títulos habilitantes de las VUT sean derechos patrimonializados, no sería posible el reconocimiento de meras expectativas de derecho de conformidad con la doctrina constitucional y la jurisprudencia del TS. Aun así, si finalmente se planteara la exigencia del lucro cesante por parte de los propietarios afectados, y la administración lo estimase, necesariamente debería descontarse el beneficio que el titular del inmueble obtendrá del mismo con otros usos, singularmente los residenciales, sea como vivienda permanente o de temporada.

A pesar de que ni en la legislación de suelo ni en la de expropiación forzosa encontramos criterios de valoración por el traslado o cierre de una actividad económica, la jurisprudencia ha desarrollado algunos criterios de valoración. Entre estos, el método de capitalización de los beneficios netos obtenidos, a un interés del 10 %, como criterio para determinar el lucro cesante nos parece el más adecuado. Se trata de un método que permite indemnizar cualquier coste perpetuo o por tiempo indefinido y que posibilitaría la capitalización al 10 % de la diferencia de rentas obtenidas entre la explotación de la VUT y el mejor uso alternativo posible, mediante una operación matemática que es el equivalente a la diferencia de beneficio obtenido durante diez años. Por ello, si el régimen transitorio de naturaleza indemnizatoria del Decreto Ley 3/2023 admite la explotación de la VUT durante diez años, este plazo compensará el eventual lucro cesante que se pudiera producir como consecuencia de la pérdida del título²³.

Así pues, por más que se llegase a cuestionar el plazo indemnizatorio previsto en el Decreto Ley, este cubriría incluso un eventual lucro cesante. Se trata de un debate que, en cualquier caso, no se producirá antes de 2028, si se acaban extinguiendo títulos, pues si la norma decae antes o el planeamiento permite el uso a los actuales titulares no se podrá exigir ningún daño, ya que durante todo este período transitorio se habrá ejercido la actividad con total normalidad.

En cualquier caso, sería razonable, como se ha apuntado, desarrollar normativamente el régimen transitorio para reducir la discrecionalidad en su aplicación por parte de los ayuntamientos y concretar algunos elementos esenciales como los conceptos y los criterios que se utilizaran para calcular la prórroga, así como la documentación necesaria para acreditarlos.

Sin perjuicio de ello, la solución normativa adoptada en Cataluña posibilita intervenir y revisar el mercado de las VUT, a priori sin costes económicos para la administración, lo que nos permite seguir avanzando

²³ Sin perjuicio, naturalmente, que el propietario decida, por cuestiones de oportunidad o mercado, dedicar su inmueble a otro uso antes de finalizar el régimen transitorio, escenario en el cual ya no operará el régimen indemnizatorio, pues el titular habrá renunciado voluntariamente a seguir ejerciendo la actividad de VUT.

hacía un planeamiento urbanístico mucho más dinámico y adaptativo que dé respuestas a los problemas que tenemos planteados en las ciudades del siglo XXI.

FINANCIACIÓN

Este artículo se ha redactado en el marco del proyecto «Soluciones a los problemas de la vivienda a través del urbanismo», con referencia PID2021-123838OB-C21, dirigido por el Dr. Joan M. Trayter Jiménez y financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. El autor colaboró con la Secretaría de Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana de la Generalitat de Catalunya en la redacción del Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCO (2014). *Recomendaciones sobre la regulación detallada de los usos del suelo desde la óptica de la competencia* [ref. n.º ES 8/2014]. Autoritat Catalana de la Competència. https://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/ES_8_2014_USOS_DEL_SOL_ESP.pdf
- ACCO (2023). *Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico* [informe n.º IR 69/2023]. Autoritat Catalana de la Competència. https://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/20231205_informe_regulacio_69_final_esp.pdf
- Aguirre i Font, J. M. (2019). La resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10(2), 1-46 <https://doi.org/10.17345/rcda2366>
- Aguirre i Font, J. M. (2020). La resiliència del planejament urbanístic i territorial català al canvi climàtic: l'exemple d'Anglaterra, Gal·les, Escòcia i Irlanda del Nord. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (32), 147-187 <https://doi.org/10.2436/20.8080.01.59>
- Aguirre i Font, J. M. (2021). La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (15), 24-41. <https://doi.org/10.24965/reala.115.10916>
- Alonso García, M. C. (1999). *La responsabilidad patrimonial del Estado-legislador*. Marcial Pons.
- Álvarez Ondina, P. (2025). El sector turístico español entra en una fase decrecimiento más sostenible. En *Informe Sectorial Turismo Segundo Semestre 2025* (pp. 2-10). CaixaBank Research. <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/turismo/sector-turistico-espanol-entra-fase-crecimiento-mas-sostenible>
- Araguàs Galcerà, I. (2024). *Urbanisme i habitatges d'ús turístic: un equilibri impossible?* [Paper Clip n.º 8]. Institut d'Estudis de l'Autogovern. https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/desenvolupament_autogovern/institut-d'estudis-autogovern/publicacions/catalog-de-publicacions/pc-08
- Atxukarro Arruabarrena, I. (2019). El urbanismo, el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y el derecho de la competencia: usos urbanísticos y ejercicio de actividades en edificios residenciales. El caso de las viviendas turísticas. *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, (159), 1-29.
- Banco de España (2024a). *Informe trimestral y proyecciones macroeconómicas de la economía española. Junio de 2024* [Boletín Económico 2024/T2]. Banco de España. <https://doi.org/10.53479/36712>
- Banco de España (2024b). Capítulo 4. El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad. En *Informe Anual 2023* (pp. 230-300). Banco de España. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/36492>
- Bei, G. (2025). The spatial effect of short-term rental regulations: The comparison between Barcelona and Paris. *Cities*, (158), artículo 105603. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105603>
- CNMC (2024). *Informe sobre la información presentada, al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en relación con el Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico (DOGC de 8 de noviembre de 2023)* [expediente UM/083/23]. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5129189.pdf>
- Cocola-Gant, A. (2023). Place-based displacement: Touristification and neighborhood change. *Geoforum*, (138), artículo 103665. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2022.103665>
- Cocola-Gant, A., Gago, A. y Jover, J. (2020). Tourism, Gentrification and Neighbourhood Change: An Analytical Framework— Reflections from Southern European Cities. En J. A. Oskam (ed.), *The Overtourism Debate* (pp. 121-135). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83867-487-820201009>
- Crespi-Vallbona, M. y Domínguez-Pérez, M. (2021). Las consecuencias de la turistificación en el centro de las grandes ciudades: el caso de Madrid y Barcelona. *CyTET: Ciudad y Territorio*, 53(M) [Monográfico. Vivienda, transformaciones urbanas y desigualdad socioespacial en las grandes ciudades españolas 2021], 61-82. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.04>

- De la Encarnación, A. M. (2023). Las cicatrices de la vivienda turística: reducción del mercado residencial inmobiliario y encarecimiento de precios. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (20), 107-123. <https://doi.org/10.24965/reala.11218>
- Doménech Pascual, G. (2012). Cómo distinguir entre una expropiación y una delimitación de la propiedad no indemnizable. *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, 2012(1), 1-60. <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/260792>
- Fernández Martín, D. (2009). La valoración de negocios a efectos expropiatorios. *Reflexiones: Revista de Obras Públicas, Transporte y Ordenación Territorial*, 1(9), 21-53.
- García de Enterría, E. (2005). *La responsabilidad patrimonial del estado legislador en el derecho español*. Thomson-Civitas.
- García Erviti, F. (2008). Las indemnizaciones por traslado de actividades económicas en las actuaciones urbanísticas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 42(245), 39-64.
- García Esteban, C., Gómez Loscos, A. y Martín Machuca, C. (2023). La recuperación del turismo internacional en España tras la pandemia. *Boletín Económico*, (2023/T1), artículo 08. <https://doi.org/10.53479/25114>
- García López, M. A., Jofre Monseny, J., Martínez Mazza, R. y Segú, M. (2020). Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona. *Journal of Urban Economics*, (119), artículo 103278. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103278>
- Gimeno Fernández, C. (2024). El fomento y la restricción de usos en el planeamiento urbanístico: técnicas y principios. *Teoría y Método: Revista de Derecho Público*, (10), 63-109 https://doi.org/10.37417/RDP/vol_10_2024_2010
- Hernando Rydings, M. (2022). Zonificación urbanística y viviendas de uso turístico en Madrid. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (18), 100-118. <https://doi.org/10.24965/reala.11110>
- Heymann, D. C. (2024). El sector turístico español bate todos los récords en verano de 2024. En *Informe Mensual n.º 493 de octubre de 2024* (pp. 26-28). CaixaBank Research. <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/turismo/sector-turistico-espanol-bate-todos-records-verano-2024>
- Heymann, D. C. e Ibáñez de Aldecoa, J. (2023). Nuevas perspectivas para el sector turístico español: fortaleza y moderación. En *Informe Mensual n.º 481 de septiembre de 2023* (pp. 29-30). CaixaBank Research. <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/turismo/nuevas-perspectivas-sector-turistico-espanol-fortaleza-y-moderacion>
- Khametshin, D., López-Rodríguez, D. y Pérez García, L. (2024). *El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo* [Documentos Ocasionales 2432]. Banco de España. <https://doi.org/10.53479/37872>
- Milano, C. (2017). *Overtourism y turismofobia. Tendencias globales y contextos locales*. The Ostelea School of Tourism & Hospitality. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.30241.10087>
- Proyecto ReviTUR (2022). *Principales evidencias de los efectos del resurgir de las viviendas turísticas en las ciudades españolas y recomendaciones para su tratamiento*. Exceltur. <https://www.exceltur.org/revitur/>
- Quintía Pastrana, A. (2022). *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Rodríguez González, M. P. (1998). Reconocimiento de titularidades privadas en el dominio público marítimo-terrestre. Alcance y límites. *Revista de Administración Pública*, (146), 225-248. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-146-mayoagosto-1998/reconocimiento-de-titularidades-privadas-en-el-dominio-publico-maritimo-terrestre-alcance-y-limites-2>
- Román Márquez, A. (2018). Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (10), 22-39. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i10.10566>
- Valente, R., Bornioli, A., Vermeulen, S. y Paolo Russo, A. (2023). Short-term rentals and long-term residence in Amsterdam and Barcelona: A comparative outlook. *Cities*, (136), artículo 104252. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104252>
- Wachsmuth, D. y Weisler, A. (2018). Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(6), 1147-1170. <https://doi.org/10.1177/0308518X18778038>