

# Caso Smartflats: las Conclusiones del Abogado General del TJUE suponen una prueba de choque para las restricciones en la explotación de estancias de corta duración

Las **Conclusiones del Abogado General** en el asunto **Smartflats (C-813/24)** abordan el alcance del control de proporcionalidad bajo la Directiva de Servicios frente a la imposición de requisitos regulatorios a los anfitriones. El análisis subraya que, aun cuando las administraciones nacionales y locales persigan objetivos legítimos de interés general, las exigencias impuestas deben ser idóneas, necesarias y proporcionadas. En particular, **se cuestiona la acumulación de cargas administrativas que pueden obstaculizar de forma significativa la libertad de prestación de servicios**. Estas Conclusiones ofrecen orientaciones relevantes sobre los límites del legislador nacional.

## 1. INTRODUCCIÓN

El jueves 5 de febrero de 2026 el Abogado General presentó sus Conclusiones en el asunto C-813/24, suscitado por Smartflats, S.A. (“**Smartflats**” o la “**Sociedad**”) contra la Región de Bruselas-Capital (las “**Conclusiones**”).

Este asunto ofrece una oportunidad para precisar hasta qué punto los regímenes nacionales de autorización y los requisitos administrativos pueden limitar el acceso a actividades de servicios. Además, permite comprobar que la Comisión Europea, que presentó observaciones en el asunto, **analiza de manera crítica el régimen nacional**, negando su conformidad con el Derecho de la Unión en algunos puntos.

Los criterios recogidos en las Conclusiones son relevantes **en un entorno de incremento de la regulación sobre los alojamientos turísticos**, como sucede en España, donde rige el Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, además de normativa autonómica en la materia.

## 2. MARCO JURÍDICO RELEVANTE Y CONTEXTO FÁCTICO

Smartflats era una sociedad dedicada a la gestión de estancias de corta duración en la Región de Bruselas-Capital. Esta actividad está sujeta a un régimen de declaración previa y registro de explotación conforme a la normativa regional y municipal aplicable. El tribunal remitente asume que ese régimen es un régimen de autorización a los efectos del artículo 9 de la **Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios**

en el mercado interior (la “**Directiva 2006/123**”). Para poder operar se exigía, entre otros requisitos, la presentación de certificados de conformidad urbanística y de seguridad contra incendios expedidos por el Ayuntamiento, sin que su eventual denegación estuviera acompañada de un cauce específico de recurso.

La finalidad pretendida por la norma de 2014 era proteger la seguridad de los turistas y, como motivo subsidiario, proteger el entorno urbano.

A raíz de la impugnación de las medidas establecidas en la normativa urbanística, el Tribunal de Apelación de Bruselas planteó varias cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En este procedimiento judicial, **el debate se enmarca en la interpretación de la Directiva 2006/123 relativa a los servicios en el mercado interior, en particular de sus artículos 9, 10 y 13, que condicionan la validez de los regímenes de autorización a su adecuación a los principios de necesidad, proporcionalidad y transparencia.**

### 3. CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

#### 3.1 CONTROL DE PROPORCIONALIDAD

Las Conclusiones, una vez que determinan que no se trata de un régimen discriminatorio y que se dirige satisfacer razones imperiosas de interés general, pasan a analizar la **necesidad y proporcionalidad** del régimen regional .

Y en este punto el Abogado General considera más convincentes los argumentos de Smartflats y la Comisión, al llegar a la conclusión de que los requisitos no contribuyen en nada adicional al motivo que supuestamente persiguen. Por un lado, señala que *“la garantía del cumplimiento de las normas mínimas de habitabilidad, salubridad y seguridad no requiere la aplicación del régimen de autorización previa objeto de litigio”*. Por otro, apunta que la exigencia de un certificado de conformidad urbanística carece de valor añadido real. Y concluye que tampoco desde la perspectiva de la información a los usuarios de los alojamientos turísticos estos requisitos aportan nada ya que estos disponen de mecanismos de información y evaluación de la calidad que contribuyen a salvaguardar sus intereses.

Respecto al motivo subsidiario de protección del entorno urbano, el Abogado General subraya la importancia de que este motivo venga sustentado en estudios concretos. Así, en el análisis de esta cuestión **el Abogado General se apoya en el precedente de la sentencia dictada en los asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18, de Cali Apartments, S.C.I. y HX contra el Ayuntamiento de París**, para evaluar la compatibilidad del régimen controvertido con la Directiva 2006/123. En aquella sentencia se establecieron tres requisitos para que un régimen autorizador superara el test de proporcionalidad, que el gobierno francés y la legislación de París cumplió: **(i)** aquél estaba fundado en un estudio sobre el mercado de la vivienda; **(ii)** no era aplicable a las viviendas que constituyeran primera residencia; y **(iii)** el régimen tenía una aplicación restringida a las áreas más densamente pobladas.

Es decir, el precedente del asunto Cali Apartments pone de relieve que la validez de este tipo de medidas depende de su anclaje en datos objetivos, de su alcance limitado y de su aplicación selectiva.

Sin embargo, ninguno de estos requisitos se da en el caso de autos, a juicio del Abogado General.

- En primer lugar, no consta que la normativa controvertida estuviera precedida por la realización de un estudio que analizara en profundidad el mercado de los alojamientos turísticos en la región. Y, de hecho, el Abogado General se **hace eco de los estudios mencionados por Smartflats y la Comisión, que acreditan** el escaso impacto de los alojamientos turísticos en el aumento del precio de la vivienda, ya que éstos suponen apenas el 0,7% del parque privado del alquiler, mientras que el número de viviendas desocupadas es cinco veces superior al de viviendas retiradas del mercado residencial como consecuencia del alquiler de alojamientos turísticos.
- Asimismo, la reglamentación controvertida exige autorización previa a todo tipo de alojamientos de corta duración, incluso cuando se trate de habitaciones en la vivienda de su titular.
- Finalmente, este régimen se aplica indistintamente a toda la región de Bruselas-Capital ya que la norma no establece zonas en función de la mayor o menor presencia , de alojamientos turísticos.

Como conclusión, las Conclusiones sugieren que **los regímenes de autorización en materia de alojamiento turístico deben diseñarse con especial cautela para no imponer cargas que excedan lo estrictamente necesario para la consecución de objetivos legítimos.**

### 3.2 LÍMITES A LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

Mediante la cuarta y quinta cuestiones prejudiciales, el tribunal remitente se plantea si el requisito del certificado de conformidad urbanística, sobre el que pivota el régimen controvertido, respeta las exigencias del artículo 10 de la Directiva 2006/123 y, en particular, si dicha exigencia es clara, inequívoca y transparente. El Abogado General niega que la norma cuestionada cumpla estos requisitos.

El punto de partida es que en la medida en que el certificado es necesario para ejercer una actividad de servicios turísticos, el Abogado General entiende que no estamos aquí ante normas urbanísticas, sino que es un ámbito donde es aplicable la Directiva 2006/123.

Para el caso mayoritario de que la vivienda no esté dedicada al uso turístico y su explotación como tal requiera un cambio de afectación, la obtención del certificado de conformidad urbanística es ciertamente compleja, ya que exige la expedición de una nueva licencia urbanística. Ello se debe a que las autoridades municipales tienden a calificar todo alojamiento turístico como “establecimiento hotelero”, lo que obliga a obtener una licencia urbanística por cambio de uso. El Abogado General considera claramente desproporcionado exigir dicha licencia incluso cuando se destina al alquiler turístico una habitación en la vivienda habitual del titular, apreciación que extiende al supuesto de explotación de la vivienda completa. La misma desproporción se aprecia respecto de la exigencia de compensación, consistente en el mantenimiento de la misma superficie de vivienda en la zona.

Además, la norma no contiene directrices claras sobre las prescripciones técnicas que controla la Administración. Ello se agrava si se tiene en cuenta el amplio margen de discrecionalidad que se otorga a las autoridades municipales, que, por lo demás, no siguen criterios armonizados en esa potestad. El artículo 10 de la Directiva **se opone al régimen jurídico controvertido por dejar la explotación de un alojamiento turístico a expensas de un amplio margen de apreciación de las autoridades** en la

exigencia de un certificado de conformidad urbanística que requiere previamente la obtención de una licencia urbanística.

En definitiva, el Abogado General concluye que este panorama normativo genera gran inseguridad jurídica que tiene como consecuencia que una persona o empresa que quiera prestar servicios de alojamiento turístico en la zona, difícilmente podrá hacerse una idea previa de si su proyecto será compatible o no con la normativa. En otras palabras, la falta de criterios claros y objetivos en la exigencia del certificado de conformidad urbanística compromete la previsibilidad del sistema y dificulta su conciliación con las exigencias de proporcionalidad y seguridad jurídica impuestas por la Directiva de Servicios.

### 3.3 GARANTÍAS PROCEDIMENTALES EN LOS RÉGIMENES DE AUTORIZACIÓN

Por último, el Abogado General analiza si el régimen controvertido cumple con los requisitos exigidos en el artículo 13 de la Directiva 2006/123 para los procedimientos y trámites de autorización: **(i)** éstos deberán ser claros y adecuados, **(ii)** no deberán tener carácter disuasorio ni complicar o retrasar indebidamente la prestación del servicio, **(iii)** deberán ser accesibles; y **(iv)** deberán ser adecuados para garantizar a los interesados la diligencia debida en la tramitación.

**Ninguno de estos requisitos se cumple por el régimen controvertido.** En primer lugar, el Abogado General niega que la calificación del certificado de conformidad urbanística como un mero trámite formal porque sin su obtención no se puede conseguir el número de registro del alojamiento turístico. En segundo lugar, no se prevé ningún plazo de resolución por las autoridades sobre la expedición o no del certificado de conformidad urbanística, indispensable para continuar el procedimiento. En tercer lugar, en la medida en que el silencio es negativo (equivale a un rechazo tácito), no se contempla ningún recurso específico ante su denegación

En suma, **el Abogado General pone de relieve que las exigencias procedimentales asociadas al régimen controvertido no cumplen los estándares de claridad, accesibilidad y diligencia exigidos por la Directiva 2006/123.** La ausencia de plazos de resolución y de vías de recurso efectivas introduce un **nivel de incertidumbre incompatible con un sistema de autorización conforme al Derecho de la Unión**, al poder traducirse en demoras injustificadas y en un obstáculo indirecto al ejercicio de la actividad de servicios.

## 4. CONCLUSIONES

Del análisis efectuado por el Abogado General se desprende una interpretación de la Directiva 2006/123 en materia de regímenes de autorización aplicables a los alojamientos turísticos, por la que tales regímenes solo son compatibles con el Derecho de la Unión cuando responden de manera efectiva a objetivos legítimos y respetan estrictamente los principios de necesidad, proporcionalidad y seguridad jurídica.

En este contexto, las Conclusiones permiten sintetizar los siguientes criterios:

- (i) El artículo 9 de la Directiva no se opone a que un régimen jurídico exija una declaración previa y la obtención de un número de registro para la explotación de un alojamiento turístico, siempre que dicho régimen sea necesario y proporcionado para la protección de un interés general. Para ello será necesario un anclaje en datos objetivos, un alcance limitado y una aplicación selectiva.

- (ii) El artículo 10 de la Directiva se opone a un régimen jurídico que exige, para la explotación de un alojamiento turístico, la presentación de un certificado de conformidad urbanística que, a su vez, requiere la obtención de una licencia urbanística, que es expedido por las autoridades municipales con un margen de apreciación demasiado amplio.
- (iii) El artículo 13 de la Directiva se opone a un régimen jurídico que, en las circunstancias anteriores, no se fija ningún plazo de resolución para la expedición del certificado de conformidad urbanística ni prevé la interposición de recurso alguno contra su denegación.

Habrà que esperar para confirmar si el Tribunal de Justicia acoge en su sentencia estos criterios, si bien todos ellos resultan consistentes con el enfoque que el Tribunal viene adoptando en todos los asuntos en los que enjuicia normativas nacionales que afectan a la prestación de servicios bajo el alcance de la Directiva 2006/123.

La posición de la Comisión Europea en este asunto conduce a entender que desde las instituciones comunitarias se apoyarán modelos que doten de seguridad jurídica a los propietarios en armonía con las políticas de vivienda implementadas. Para ello, se refuerza la relevancia del control de proporcionalidad como criterio central en la articulación entre la potestad regulatoria de los Estados miembros y la libertad de prestación de servicios en el mercado interior.

En definitiva, las Conclusiones del Abogado General en el caso Smartflats adquieren especial relevancia en el contexto del Plan de Vivienda de la Comisión Europea y las futuras iniciativas legislativas en materia de alojamientos turísticos de corta duración que deberían presentarse antes de finales de año. Este proceso legislativo constituiría una oportunidad idónea para codificar los principios del Derecho de la Unión consagrados en la Directiva de Servicios, aplicados en sus Conclusiones por el Abogado General en este asunto, dotando así de mayor seguridad jurídica a un sector en constante evolución.

Esos criterios habrán de tenerse muy en cuenta en relación con el análisis de normas como la aprobada en España por medio del Real Decreto 1312/2024.

## 5. ABOGADOS DE CONTACTO



**Manuel Vélez Fraga**

+34 915860160  
manuel.velez@uria.com



**Miguel Martínez Gimeno**

+34 915860422  
miguel.martinez.g@uria.com



**Xavier Codina  
García-Andrade**

+34 915860693  
xavier.codina@uria.com



**Bernat Domeyó i Fauró**

+34 934165622  
bernat.domeyo@uria.com