



Recopilación de la Jurisprudencia

Asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18

Cali Apartments SCI

y

HX

contra

Procureur général près la cour d'appel de Paris

y

Ville de Paris

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Cour de cassation (Francia)]

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 22 de septiembre de 2020

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2006/123/CE — Ámbito de aplicación — Arrendamiento de inmuebles amueblados a clientes de paso que no fijan su domicilio en ellos, efectuado de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo — Normativa nacional que establece un régimen de autorización previa para determinados municipios y que encomienda a tales municipios la definición de las condiciones de concesión de las autorizaciones previstas por este régimen — Artículo 4, punto 6 — Concepto de “régimen de autorización” — Artículo 9 — Justificación — Oferta insuficiente de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración a precios asequibles — Proporcionalidad — Artículo 10 — Requisitos relativos a las condiciones de concesión de las autorizaciones»

1. *Libertad de establecimiento — Libre prestación de servicios — Servicios en el mercado interior — Directiva 2006/123/CE — Servicios — Concepto — Arrendamiento de inmuebles amueblados a clientes de paso que no fijan su domicilio en ellos, efectuado de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo — Inclusión (Art. 57 TFUE; Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, considerando 33 y arts. 2, aps. 2 y 3, y 4, punto 1)*

(véanse los apartados 33 a 36)

2. *Libertad de establecimiento — Libre prestación de servicios — Servicios en el mercado interior — Directiva 2006/123/CE — Ámbito de aplicación — Normativa relativa a actividades de arrendamiento de inmuebles amueblados a clientes de paso que no fijan su domicilio en ellos, efectuadas de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo — Inclusión — Normativa también aplicable al acceso a determinadas actividades excluidas del ámbito de aplicación de dicha Directiva o al ejercicio de las mismas — Irrelevancia*

(Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, considerandos 1, 7 y 9 y arts. 1, 2 y 4, punto 1)

(véanse los apartados 39 a 42, 44 y 45 y el punto 1 del fallo)

3. *Libertad de establecimiento — Libre prestación de servicios — Servicios en el mercado interior — Directiva 2006/123/CE — Ámbito de aplicación — Normativa relativa a actividades de arrendamiento de inmuebles amueblados a clientes de paso que no fijan su domicilio en ellos, efectuadas de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo — Normativa que solo contempla a quienes se dedican a un tipo particular de arrendamiento — Consecuencia — Normativa que no está comprendida en la exclusión referida a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, en el sentido del considerando 9 de dicha Directiva*

(Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, considerando 9 y arts. 2, ap. 1, y 4, punto 1)

(véanse los apartados 40 a 44)

4. *Libertad de establecimiento — Servicios en el mercado interior — Directiva 2006/123/CE — Régimen de autorización — Concepto — Normativa nacional que somete a autorización previa el ejercicio de determinadas actividades de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda — Inclusión*

(Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, puntos 6 y 7)

(véanse los apartados 49 y 51 a 53 y el punto 2 del fallo)

5. *Libertad de establecimiento — Servicios en el mercado interior — Directiva 2006/123/CE — Régimen de autorización — Requisitos de concesión de la autorización — Apreciación por el órgano jurisdiccional nacional de las condiciones previstas en los artículos 9 y 10 de dicha Directiva*

(Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, puntos 6, 9 y 10)

(véanse los apartados 57 a 59)

6. *Libertad de establecimiento — Servicios en el mercado interior — Directiva 2006/123/CE — Régimen de autorización — Respeto de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad contempladas en el artículo 9 — Normativa nacional aplicada por las autoridades locales y que somete a autorización previa el ejercicio de determinadas actividades de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda — Normativa que pretende luchar contra la escasez de viviendas destinadas al alquiler de larga duración — Objetivo comprendido en el ámbito de una razón imperiosa de interés general — Medida proporcionada al objetivo perseguido*

[Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, arts. 4, punto 8, y 9, ap. 1, letras b) y c)]

(véanse los apartados 65 a 75 y el punto 3 del fallo)

7. *Libertad de establecimiento — Servicios en el mercado interior — Directiva 2006/123/CE — Régimen de autorización — Condiciones de concesión de la autorización contempladas en el artículo 10 — Normativa nacional que somete a autorización previa el ejercicio de determinadas actividades de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda — Normativa relativa al arrendamiento «de forma reiterada durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan allí su domicilio» — Normativa que prevé la facultad de imponer una obligación de compensación consistente en la transformación accesoria y concomitante en vivienda de inmuebles con otro uso — Procedencia — Requisitos — Verificación por el órgano jurisdiccional nacional (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, considerandos 59 y 60 y arts. 10, aps. 2 y 7, y 13, ap. 1)*

(véanse los apartados 79 a 108 y el punto 4 del fallo)

Resumen

Es conforme con el Derecho de la Unión una normativa nacional que somete a autorización el arrendamiento de un inmueble amueblado destinado a uso de vivienda de forma reiterada durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio

La lucha contra la escasez de viviendas destinadas al alquiler de larga duración constituye una razón imperiosa de interés general que justifica tal normativa

Cali Apartments SCI y HX son propietarios de sendos estudios situados en París. Tales estudios, que habían sido ofrecidos en arrendamiento en un sitio de Internet, fueron arrendados sin autorización previa de las autoridades locales, de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo a clientes de paso.

El juez de medidas provisionales del tribunal de grande instance de Paris (Tribunal de Primera Instancia de París, Francia) y, después, la cour d'appel de Paris (Tribunal de Apelación de París, Francia), sobre la base del Código de la Construcción y de la Vivienda francés, condenaron a ambos propietarios al pago de sendas multas y ordenaron la reversión de los inmuebles en cuestión a su uso como vivienda. En efecto, este Código establece, en particular, que en los ayuntamientos de más de 200 000 habitantes y en los de tres departamentos limítrofes con París, el cambio de uso de los inmuebles destinados a vivienda está sometido a autorización previa y que el hecho de arrendar un inmueble amueblado destinado a vivienda de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio constituye tal cambio de uso. El citado Código también establece que dicha autorización, emitida por el alcalde del municipio en el que esté ubicado el inmueble, podrá estar supeditada a una compensación consistente en la transformación simultánea en vivienda de un inmueble que tenga otro uso. Siempre según el mencionado Código, la junta municipal establecerá, mediante acuerdo, las condiciones de concesión de las autorizaciones y de determinación de las compensaciones por barrio y, en su caso, por distrito, a la luz de los objetivos de diversidad social, en función, en particular, de las características de los mercados de la vivienda y de la necesidad de no agravar la escasez de vivienda.

En el marco de sendos recursos de casación interpuestos por los propietarios contra las sentencias pronunciadas por la cour d'appel de Paris, la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia) formuló una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia para que se pronuncie sobre la compatibilidad de la normativa nacional en cuestión con la Directiva 2006/123, relativa a los

servicios en el mercado interior.¹

Mediante su sentencia de 22 de septiembre de 2020, la Gran Sala del Tribunal de Justicia declaró, en primer lugar, que la Directiva 2006/123 se aplica a una normativa de un Estado miembro relativa a actividades de arrendamiento a cambio de una remuneración de inmuebles amueblados destinados a vivienda a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, efectuadas de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo, tanto con carácter profesional como no profesional. A este respecto, señaló que tales actividades están comprendidas en el ámbito del concepto «servicio», en el sentido del artículo 4, punto 1, de la Directiva 2006/123, y que no se corresponden, por lo demás, con ninguna de las actividades excluidas del ámbito de aplicación de esta Directiva por su artículo 2, apartado 2. Además, consideró que la normativa controvertida no estaba excluida del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 por no constituir una normativa general aplicable indistintamente a cualquier persona en materia de ordenación del territorio o urbanismo, en particular de ordenación urbana. Si bien esta normativa pretende, en efecto, garantizar una oferta suficiente de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración a precios asequibles, solo están contempladas en ella las personas dedicadas a un tipo particular de arrendamiento.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia declaró que una normativa nacional que somete a autorización previa el ejercicio de determinadas actividades de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda está comprendida en el concepto de «régimen de autorización», en el sentido del punto 6 del artículo 4 de la Directiva 2006/123, y no en el de «requisito», en el sentido del punto 7 del mismo artículo. En efecto, un «régimen de autorización» se distingue de un «requisito» en que implica un trámite por parte del prestador del servicio, así como un acto formal mediante el cual las autoridades competentes autorizan la actividad de ese prestador, lo que sucede con la normativa controvertida.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia indicó que un «régimen de autorización», como el establecido por la normativa controvertida, debe cumplir los requisitos que figuran en la sección 1 del capítulo III de la Directiva 2006/123 y, en particular, en los artículos 9, apartado 1, y 10, apartado 2, de esta Directiva, lo que presupone apreciar, primero, el carácter justificado del propio principio del establecimiento de este régimen, a la vista del artículo 9 de dicha Directiva, y, a continuación, los criterios de concesión de las autorizaciones previstas por este régimen, a la luz del artículo 10 de esa misma Directiva.

Por lo que respecta a las condiciones previstas por el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2006/123, en particular aquellas según las cuales el régimen de autorización debe estar justificado por una razón imperiosa de interés general y el objetivo perseguido por este régimen no debe poder alcanzarse mediante una medida menos restrictiva (criterio de proporcionalidad), el Tribunal de Justicia señaló, por un lado, que la normativa controvertida pretende establecer un mecanismo de lucha contra la escasez de viviendas destinadas al alquiler de larga duración con el objetivo de dar respuesta al deterioro de las condiciones de acceso a la vivienda y al aumento de las tensiones en los mercados inmobiliarios, lo que constituye una razón imperiosa de interés general. Por otro lado, el Tribunal de Justicia constató que la normativa nacional de que se trata es proporcionada al objetivo perseguido. En efecto, resulta materialmente circunscrita a una actividad específica de arrendamiento de inmuebles, excluye de su ámbito de aplicación las viviendas que constituyen la residencia principal del arrendador y el régimen de autorización que establece tiene un alcance geográfico restringido. Además, el objetivo perseguido no puede

¹ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36).

alcanzarse con una medida menos restrictiva, en particular porque un control *a posteriori*, por ejemplo, por medio de un sistema de declaración acompañado de sanciones, no permitiría frenar inmediata y eficazmente el movimiento de transformación rápida generador de una escasez de viviendas destinadas al alquiler de larga duración.

Por lo que respecta a los requisitos aplicables, en virtud del artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2006/123, a los criterios de autorización establecidos por la normativa de que se trata, el Tribunal de Justicia señaló, en lo que atañe, en primer término, al requisito sobre el carácter justificado de esos criterios por una razón imperiosa de interés general, que estos últimos deben, en principio, considerarse justificados por tal razón, en la medida en que delimitan las reglas de determinación a nivel local de las condiciones de concesión de las autorizaciones previstas por un régimen adoptado a nivel nacional que resulta justificado por la misma razón.

En lo relativo, en segundo término, al requisito de proporcionalidad de tales criterios, el Tribunal de Justicia manifestó que la normativa nacional de que se trata establece la facultad de acompañar la concesión de la autorización solicitada de una obligación de compensación en forma de transformación concomitante en vivienda de inmuebles con otro uso, en una cuantía definida por la junta municipal de los municipios afectados, a la vista del objetivo de diversidad social y en función, en particular, de las características de los mercados de vivienda y de la necesidad de no agravar la escasez de viviendas. Si bien tal facultad constituye, en principio, un instrumento adecuado para alcanzar esos objetivos, toda vez que deja a las autoridades locales la opción de establecer efectivamente una obligación de compensación, así como de determinar, en su caso, la cuantía de la misma, corresponde al juez nacional comprobar, primero, si dicha facultad proporciona una respuesta efectiva a una escasez de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración, constatada en el territorio de esos municipios. A continuación, el juez nacional debe cerciorarse de que esa misma facultad resulta no solo adecuada a la situación del mercado de alquiler, sino también compatible con el ejercicio de la actividad de arrendamiento de que se trata. Para ello debe tomar en consideración la mayor rentabilidad normalmente generada por esta actividad en relación con el arrendamiento de inmuebles destinados a viviendas residenciales, así como las modalidades prácticas que permiten cumplir con la obligación de compensación en la localidad afectada, asegurándose de que esta obligación pueda satisfacerse mediante una pluralidad de mecanismos de compensación que respondan a condiciones de mercado razonables, transparentes y accesibles.

Por cuanto respecta, en tercer término, al requisito de que los criterios sean claros, inequívocos y objetivos, el hecho de que la normativa controvertida no defina, en particular, mediante umbrales cuantitativos, el concepto de «arrendamiento de un inmueble amueblado destinado a uso de vivienda de forma reiterada durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio» no constituye, en sí mismo, un elemento que permita demostrar un incumplimiento de ese requisito, siempre que las autoridades locales precisen los términos correspondientes a ese concepto de manera clara, inequívoca y objetiva. Asimismo, el hecho de que el legislador nacional solo delimite las reglas de determinación, por una autoridad local, de las condiciones de concesión de las autorizaciones previstas por un régimen remitiéndose a los objetivos que dicha autoridad debe tomar en consideración no puede, en principio, llevar a considerar que tales condiciones de concesión son insuficientemente claras y objetivas, sobre todo cuando la normativa nacional controvertida no solo fija las finalidades que deben perseguir las autoridades locales de que se trata, sino también los datos objetivos en función de los cuales dichas autoridades deben determinar tales condiciones de concesión.

Por último, en lo que atañe, en cuarto término, a los requisitos de publicidad previa, transparencia y accesibilidad de las condiciones de concesión de las autorizaciones, el Tribunal de Justicia señaló que, para satisfacer tales requisitos, bastaba con que todo propietario que desee arrendar un inmueble amueblado destinado a uso de vivienda a clientes de paso que no fijan en él su domicilio pueda tener pleno conocimiento, antes de iniciar las actividades de arrendamiento de que se trata, de las condiciones para la concesión de una autorización y de la eventual obligación de compensación, establecidas por las autoridades locales en cuestión, lo que permite la publicación de las actas de las reuniones de la junta municipal en el tablón de anuncios del ayuntamiento y en el sitio de Internet del municipio.