

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **1**

Fecha: **22/09/2026**

Nº de Recurso: **638/2025**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEON CON SEDE EN VALLADOLID SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCION 1ª VALLADOLID

SENTENCIA: 00892 / 2026

SERVICIO COMÚN DE TRAMITACIÓNN56820 SENTENCIA APELACION TSJ ART 85.9 LJCA C/ ANGUSTIAS, 21 **Teléfono:** 0034983413210 **Correo electrónico:** EMAIL000 MSS N.I.G: 37274 45 3 2025 0000250

Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0000638 /2025Sobre: URBANISMO De D./ña. AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA Representación D./Dª. LETRADO DEL AYUNTAMIENTO Contra D./Dª. Matías Representación D./Dª. CAROLINA MARIA MARTIN RIVAS

SENTENCIA Nº 892

ILMOS. SRES.

PRESIDENTA DE LA SALA:

Dª ANA MARÍA MARTÍNEZ OLALLA

ILMOS. SRES. MAGISTRADOS:

D. AGUSTÍN PICÓN PALACIO

Dª MARÍA ANTONIA LALLANA DUPLÁ

D. JAVIER ORAÁ GONZÁLEZ

D. FRANCISCO JAVIER PARDO MUÑOZ

D. FRANCISCO JAVIER ZATARAIN VALDEMORO

Dª ENCARNACIÓN LUCAS LUCAS

Dª ADRIANA CID PERRINO

Dª MARÍA LUACES DÍAZ DE NORIEGA

D. HUGO JACOBO CALZÓN MAHÍA

En Valladolid, a veintidós de septiembre de dos mil veintiséis.

Visto por el Pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, integrado por los Magistrados expresados más arriba, el presente recurso de apelación registrado con el número 638/2025, en el que son partes:

Como apelante: El Ayuntamiento de Salamanca, representado y defendido por el Letrado de sus servicios jurídicos Sr. Benavente Cuesta.

Como apelada: D. Matías, representado por la Procuradora Sra. Martín Rivas y defendido por la Letrada Sra. De Vicente Velasco.

Es objeto del recurso de apelación la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Salamanca, de 23 de octubre de 2025, dictada en el procedimiento ordinario seguido en el mismo con el número 127/2025.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Juzgado mencionado dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor: <<ESTIMO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por DON Matías, contra la Resolución emitida por el Tercer Teniente de Alcalde por delegación de la Alcaldía de Salamanca, fechada el día 3 de abril de 2025, en el expediente con referencia 217/2024/COAM COMUNICACIÓN AMBIENTAL de establecimiento destinado a ALOJAMIENTO TURISTICO, en CALLE000 n° NUM001 1ª y CALLE000 n° NUM001 2ª de Salamanca, Resolución desestimatoria de tal comunicación y que no formula la declaración de conformidad y, en consecuencia: se anula y deja sin efecto la Resolución recurrida por no ser conforme a derecho, dejando asimismo sin efecto las consecuencias inherentes a la Resolución, acordándose el derecho del actor para continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada, debiendo el Ayuntamiento de Salamanca estar y pasar por la anterior declaración. Sin imposición de las costas procesales a ninguna de las partes>>.

SEGUNDO.- Contra esa sentencia interpuso recurso de apelación el Ayuntamiento de Salamanca, recurso del que una vez admitido se dio traslado a la parte actora, que presentó escrito de oposición al mismo. Emplazadas las partes, el Juzgado elevó de manera telemática los autos y el expediente a esta Sala.

TERCERO.- Una vez registrado el recurso, acusado recibo al Juzgado remitente y personadas las partes, se designó ponente al Magistrado D. Javier Oraá González.

Al no practicarse prueba ni haberse celebrado vista o conclusiones, el pleito quedó concluso para sentencia, señalándose para su votación y fallo el pasado día quince de septiembre en virtud de providencia firmada por la Presidenta de la Sala en la que se convocó Pleno de la misma con el objeto de resolver la discrepancia existente sobre la cuestión litigiosa -qué clase de uso urbanístico es el que se desarrolla en las viviendas de uso turístico- entre las Secciones Segunda (sentencia nº 578/2026, de 4 de junio) y Tercera (sentencia nº 586/26, de 8 de junio) y unificar en definitiva el criterio por razones de seguridad jurídica.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Interpuesto por el Ayuntamiento de Salamanca recurso de apelación contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Salamanca de 23 de octubre de 2025, dictada en el procedimiento ordinario seguido en ese Juzgado con el número 127/2025, que estimó el recurso contencioso administrativo formulado en su día por D. Matías y anuló la resolución que en la misma se indica, esto es, la del Tercer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Salamanca (en ejercicio de facultades delegadas por el Alcalde), de 3 de abril de 2025, que no formuló la declaración de conformidad con la comunicación ambiental de establecimiento destinado a alojamiento turístico sito en la CALLE000 NUM001, 1ª y 2ª, que había presentado el actor el 7 de noviembre de 2024 y le hizo saber a éste que quedaba inhabilitado para el ejercicio de la actividad comunicada, o sea, unas viviendas de uso turístico (VUT), pretende la entidad local aquí apelante que se revoque la sentencia apelada y que en su lugar se desestime el recurso deducido por el Sr. Matías, pretensión que según es posible ya anticipar debe ser estimada.

SEGUNDO.- En efecto, en orden a justificar la estimación de la presente apelación lo primero que hay que decir es que esta Sala no comparte los argumentos empleados por el Juzgado a quo para decidir como lo ha hecho, a cuyo fin debe tenerse en cuenta lo siguiente:

a) la doctrina de los actos propios, que está vinculada con los principios de buena fe y protección de la confianza legítima, exige que se haya dictado un acto administrativo, esto es, una declaración de voluntad o conocimiento realizada por una Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa, y no puede sustentarse en simples informes efectuados por quien no tiene facultades resolutorias. Aquella declaración debe por lo demás manifestarse en términos concluyentes e inequívocos y revelar la posición de quien la hace sobre una determinada situación jurídica.

Quiere así decirse por tanto que en modo alguno puede apoyarse la infracción de la doctrina de los actos propios que se le reprocha por la sentencia apelada al Ayuntamiento de Salamanca en los informes técnicos que se citan en la misma, los de 3 de julio de 2020 y 23 de marzo y 17 de mayo de 2023 (no es verdad, frente a lo que se dice en la oposición a la apelación, que el segundo de ellos obrara al folio 38 del expediente, de igual modo que no lo es que en éste figuren los informes del Técnico de Medio Ambiente y del Jefe de la Sección de Establecimientos e Instalaciones a los que se alude en la alegación tercera), informes que no eran vinculantes -artículo 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)- y que no dieron lugar a ninguna resolución administrativa de clase alguna, mucho menos a ningún reconocimiento de que la actividad comunicada era conforme a derecho. En este sentido es rotunda la jurisprudencia cuando declara que <<es imprescindible que el comportamiento esperado de la Administración -valga la expresión- derive de actos o signos externos lo suficientemente concluyentes como para generar una razonable convicción en el ciudadano -más allá de aquellas insuficientes creencias subjetivas o expectativas no fundadas- de que existe una voluntad inequívoca de la Administración de ajustar

su comportamiento a un determinado modo de proceder>> (SSTS 22 junio 2016, 13 junio 2018, 2 junio 2021, 23 julio y 18 noviembre 2025 y 27 enero 2026).

b) aunque lo dicho en el apartado anterior haría innecesarias más consideraciones sobre los informes en cuestión, no está de más destacar que los informes a que se refiere la sentencia apelada se limitaron a indicar que al no existir en el PGOU regulación sobre el uso previsto, “no podía emitirse propuesta sobre la compatibilidad del mismo”, sin que la circunstancia de que no fuera desfavorable pueda interpretarse como reconocimiento de derecho alguno, menos cuando ese “no poder emitir propuesta” no se vio seguido por ninguna resolución administrativa (tenía razón el Ayuntamiento de Salamanca cuando en su contestación a la demanda afirmó que los usos urbanísticos son o no son compatibles y que si un informe no se pronuncia sobre tal cuestión la única consecuencia que puede razonablemente extraerse es que no se ha hecho el informe). No sobra añadir, para terminar este apartado, que el informe de 8 de noviembre de 2024 es concluyente al considerar no compatible el uso solicitado con las previsiones del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Salamanca, informe que dicho sea de paso y como en él se dice se atiene a unos criterios interpretativos - que las VUT han de considerarse uso terciario- que ya habían sido expresados en octubre de 2018 por el Oficial Mayor y en septiembre de 2021 por el Jefe del Servicio de licencias (éste reiterado el 26 de septiembre de 2023).

c) es asimismo oportuno dejar sentado que la resolución recurrida ni cita ni se basó en la Ordenanza Municipal reguladora de los apartamentos y viviendas de uso turístico en Salamanca publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Salamanca de 18 de noviembre de 2024, que entró en vigor quince días hábiles después, sino en que el uso pretendido no era compatible con el planeamiento urbanístico, con cita expresa del artículo 7.5.1 de la Normativa del PGOU de Salamanca, que es el que regula las condiciones de compatibilidad de los usos. Quiere así decirse que no hay ninguna retroactividad de una disposición restrictiva de derechos y que dado que el PGOU de Salamanca (en concreto su modificación número 2.9) estaba en vigor desde el 28 de mayo de 2011, lo único que ha tenido lugar ha sido una interpretación de aquél, interpretación que es “retroactiva” siempre al estar ligada a la norma que con ella se integra, constituyendo una prolongación de la misma (aunque sea en un ámbito diferente, el de la aplicación de nuevos criterios jurisprudenciales a situaciones nacidas con anterioridad, cabe citar en el sentido expuesto las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2022 y 10 de febrero de 2026). Debe así pues reiterarse que el motivo por el que la entidad local apelante decidió como lo hizo es que el uso pretendido no era compatible con la normativa urbanística, compatibilidad o adecuación a ésta que viene además exigida por la normativa sectorial, tanto la de carácter turístico

-disposición adicional del Decreto 3/2017, de 16 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León- como la de naturaleza medioambiental -artículo 43.2 del texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León que fue aprobado por el Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre-.

En estas condiciones, de lo que se trata es de una cuestión estrictamente jurídica, qué clase de uso urbanístico se hace cuando se ofrece al público en general el alojamiento en una VUT. Así las cosas, debe quedar claro que en este proceso no tiene ninguna repercusión el hecho de que la Sección Tercera de esta misma Sala haya declarado nula de pleno derecho aquella Ordenanza en sentencia, ya firme, del pasado 8 de junio.

d) tampoco tiene ninguna repercusión el hecho de que en el Decreto 3/2017 antes citado no se establezca de manera expresa y clara que el uso en las VUT se asimila a un uso terciario hotelero y ello porque dicha disposición, que no es evidentemente una norma con rango de ley, se dictó por la Administración de la Comunidad Autónoma en el marco de sus competencias exclusivas en materia de promoción del turismo y su ordenación -artículo 70.1.26º del Estatuto de Autonomía-, por lo que nada tenía que decir sobre un extremo que es de otro ámbito, el urbanístico, más allá como es lógico de la previsión contenida en su disposición adicional según la cual los establecimientos de alojamientos en la modalidad de vivienda de uso turístico deberán cumplir la normativa vigente en distintas materias, entre ellas la de urbanismo.

e) en manera alguna puede sostenerse con éxito que se ha infringido el principio de proporcionalidad, ni por las particulares circunstancias del caso (en el supuesto de la primera de las sentencias del Juzgado número 1 de Salamanca tomada como referencia, la de 10 de enero de 2025, habían pasado cuatro años desde la comunicación previa hasta que se dictó el acuerdo recurrido mientras que en el presente caso el tiempo transcurrido fue de algo menos de cinco meses), ni por no haberse justificado la necesidad de la decisión adoptada o el perjuicio para el interés público de la actividad en cuestión. La potestad urbanística es esencialmente reglada, de suerte que podrá ejercerse una actividad si el uso que comporta es compatible con la normativa y el planeamiento urbanístico, sin que pueda por el contrario llevarse a cabo si no lo es, lo que hace que en la cuestión litigiosa no tenga el principio de proporcionalidad el alcance que parece que se le da en la sentencia apelada. Como resalta el Ayuntamiento apelante, es el propio PGOU de Salamanca el que establece cuál es el interés público que quiere proteger -en el caso que no puede haber usos no residenciales

más allá de las plantas baja y primera, lo que en efecto puede obedecer entre otros al propósito de garantizar la tranquilidad de los vecinos-, por lo que la aplicación de las determinaciones de aquél no exige en absoluto que tenga que acreditarse un interés público ad hoc o una necesidad a mayores. y f) tampoco por fin comparte esta Sala la aseveración de la sentencia apelada en la que se reprocha a la resolución recurrida infringir los postulados del principio de buena administración.

Aunque este principio cuenta ya desde hace años con un inequívoco respaldo jurisprudencial (SSTS 30 abril 2012, 3 y 20 noviembre 2015 y 6 julio 2023), no puede sostenerse con éxito que se vulnera el mismo siempre que no se resuelva expresamente o se tarde mucho tiempo en resolver y mucho menos que tal principio sirva para permitir desarrollar una actividad económica para la que no se tiene derecho (en las concretas condiciones en que quiere llevarse a cabo) o que no resulta compatible con la ordenación urbanística vigente.

La sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2023 es concluyente cuando fija como doctrina que *<<las potestades de comprobación en una declaración responsable o comunicación previa, conforme a la normativa general en vigor, no están sujetas a plazo alguno y pueden realizarse durante todo tiempo de ejercicio del derecho o de la actividad a que se refieren dichos actos del ciudadano>>* y no lo es menos la sentencia también del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2026, que hace un detallado estudio del régimen jurídico de las comunicaciones previas (fundamento de derecho cuarto) y de la jurisprudencia sobre la cuestión casacional debatida (fundamento de derecho quinto) y que declara en su fundamento jurídico sexto que las comunicaciones previas y las declaraciones responsables *<<no son actos administrativos, pues a través de ellos no se expresa ninguna voluntad de la administración, ni positiva ni negativa, en cuanto al ejercicio de la actividad que se declara o comunica, ni tampoco puede presumirse dicha voluntad.*

Tampoco el despliegue de efectos consistente en la realización de la actividad declarada o comunicada se puede considerar amparado por una decisión administrativa. La posición de la Administración es de mera receptora del escrito correspondiente, sin que esa recepción suponga autorización implícita>>.

TERCERO.- Una vez expuestas las razones por las que esta Sala discrepa de la fundamentación jurídica de la sentencia apelada, procede entrar en el fondo, es decir, en si la actividad comunicada en su día por el Sr. Matías, unas VUT en los emplazamientos en los que se ubican, es o no un uso residencial o compatible con la normativa urbanística. Lo primero que hay que decir es que no se discute que en el PGOU de Salamanca se dispone que con la excepción de los despachos profesionales y los despachos profesionales domésticos no puede situarse ningún otro uso no residencial en la misma planta o superiores a las ocupadas por viviendas, con excepción de la planta baja y primera. Como en el caso no hay duda de que una de las viviendas objeto de la comunicación se sitúa en la planta segunda (la otra es el piso 1ºC del número NUM001 de la CALLE000, por lo que como se apuntaba en el hecho decimosegundo de la demanda no se entiende o se sabe por qué el Ayuntamiento no declaró la conformidad de la comunicación realizada sobre dicho inmueble, extremo que no fue objeto de consideración en la sentencia del Juzgado a quo y que tampoco ha sido suscitado en esta segunda instancia), la cuestión litigiosa se centra en determinar si las VUT son o no un uso residencial. En relación con esta cuestión no puede desconocerse que la Sección Segunda de esta Sala, en sentencia del pasado 4 de junio, en criterio que luego ha reiterado en las sentencias posteriores de 11 de junio y 1, 2 y 9 de julio, ha concluido que el uso que se hace en las VUT no es residencial sino terciario y que por tanto se ve afectado por la regulación contenida en el artículo 7.5.1 apartado a) de la Normativa del PGOU, lo que ha motivado la estimación de los recursos de apelación interpuestos por el Ayuntamiento de Salamanca contra sentencias sustancialmente iguales a la aquí apelada (que de hecho se basa y reproduce otras tres anteriores del propio Juzgado a quo, las de 10 de enero, 1 de septiembre y 9 de octubre de 2025). No puede asimismo ignorarse que, con ocasión del recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Ordenanza Municipal reguladora de los apartamentos y viviendas de uso turístico en Salamanca a que antes se ha hecho mención, la Sección Tercera de esta Sala ha dictado la sentencia del pasado 8 de junio, reiterada por dos posteriores del 15 de ese mes, en la que en lo que ahora interesa ha declarado la nulidad de pleno derecho del artículo 4 de dicha Ordenanza, precepto cuyo tenor literal era el siguiente: “La actividad de apartamento turístico o vivienda de uso turístico en el término municipal de Salamanca tendrá la consideración de uso terciario/clase TH Hotelero, en los términos establecidos por el vigente Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca, por lo que no se considera uso residencial (Anexo II)”. En síntesis, y sin perjuicio de remitirse a la entera y extensa fundamentación jurídica de esas sentencias en la parte referida a dicho artículo 4, lo que en ellas se sostiene es que es incorrecta e inmotivada la equiparación de la actividad de las VUT a la del uso terciario hotelero y que el uso que se desarrolla en las mismas es genuinamente residencial (se indica así que *<<desde la perspectiva material de utilización de una vivienda -o apartamento- en régimen de propiedad horizontal no puede sostenerse válidamente que el uso doméstico ordinario que de la misma puede realizar una familia “turística” sea señaladamente distinto del que realiza cualquier otra familia>>*).

CUARTO.- En este estado de cosas y dada la discrepancia existente entre las dos Secciones citadas se convocó al Pleno de la Sala para resolver el presente recurso de apelación y fijar un criterio unificado que permita decidir los demás recursos que con un contenido semejante quedan pendientes de manera respetuosa con los principios de igualdad y seguridad jurídica, Pleno que por mayoría de sus integrantes ha considerado más procedente la postura mantenida hasta ahora por la Sección Segunda para resolver la cuestión litigiosa, que ha respondido a la misma en los siguientes términos:

El PGOU de Salamanca define el uso residencial como “aquel que se desarrolla en los edificios destinados al alojamiento permanente de las personas” -luego se distinguen dos clases de usos residenciales, la clase vivienda y la clase residencia comunitaria, la primera referida a los casos en los que la vivienda se destina al alojamiento de personas que configuran un núcleo con los comportamientos habituales de las familias, tengan o no relación de parentesco-. En cuanto a los usos terciarios, el mismo PGOU de Salamanca los define como aquéllos que tienen por finalidad la prestación de servicios al público, tales como, entre otros, los servicios de alojamiento temporal -luego distingue distintas clases, entre ellas la hotelera que comprende las actividades que, destinadas a satisfacer alojamiento temporal, se realizan en establecimientos sujetos a la legislación específica, “tales como” hoteles, hostales, pensiones y apartamentos en régimen de explotación hotelera (la expresión que se acaba de entrecomillar, “tales como”, evidencia que la enumeración que se hace lo es a título de ejemplo y no tiene carácter exhaustivo, lo que ha de ponerse en conexión con el hecho de que el PGOU se aprobó en el año 2007 y de que las VUT son un fenómeno de creación relativamente reciente, reguladas en el ámbito autonómico por el Decreto 3/2017, de 16 de febrero)-. En la regulación que la Comunidad Autónoma ha hecho de las VUT, y en concreto en este Decreto 3/2017, queda igualmente claro que las mismas son un tipo o modalidad de establecimiento de alojamiento turístico (artículo 1) y que son pisos, casas, bungalós, chalets u otros inmuebles análogos, amueblados y equipados en condiciones de uso inmediato, que son comercializados o promocionados en canales de oferta turística para ser cedidos temporalmente y en su totalidad a terceros, de forma habitual, con fines de alojamiento turístico y a cambio de contraprestación económica (artículo 3) –“la temporalidad” es, según la Introducción, uno de los elementos definitorios de las VUT, hasta el punto de que las estancias de una misma persona por tiempo superior a dos meses seguidos ya no se considera que sean un uso turístico-.

De lo que se ha expuesto cabe razonablemente deducir que el uso residencial es aquél cuyo destino es el alojamiento permanente, mientras que no es tal, y sí un uso terciario, aquél cuyo objeto sea el alojamiento temporal. En la medida en que es esto último lo que acontece con las VUT, debe concluirse que el uso que en ellas se hace no es residencial sino terciario y por tanto que se ve afectado por la regulación contenida en el antes citado artículo 7.5.1 apartado a) de la Normativa del PGOU, lo que hace en definitiva que haya de ser considerada conforme a derecho la decisión impugnada del Ayuntamiento de Salamanca, estimándose así el recurso de apelación por él interpuesto y desestimándose en consecuencia el recurso contencioso administrativo formulado contra aquella decisión por el Sr. Matías.

QUINTO.- En apoyo de la afirmación que se ha hecho en el fundamento jurídico anterior se juzga oportuno hacer referencia expresa a las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2025 y 19 de noviembre de 2020. En la primera, la de 24 de junio de 2025, se hacen unas consideraciones generales sobre las VUT (noveno fundamento de derecho, en el que se indica que <<el sector de los alojamientos turísticos o viviendas de uso turístico ha tenido un extraordinario desarrollo y transformación en los últimos años, favorecido por diversos factores como el abaratamiento de la movilidad ciudadana y la creación de plataformas digitales específicas que facilitan la puesta en el mercado de este tipo de alojamientos>> -luego se añade que este extraordinario desarrollo <<ha tenido impactos negativos como el encarecimiento del precio de la vivienda, problemas de convivencia o gentrificación del centro de las ciudades>>-), se tiene en cuenta la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de septiembre de 2020, Asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18, referida a la ordenación de las viviendas de uso turístico (fundamento jurídico décimo, que deja claro que para el Tribunal Europeo <<la actividad de arrendamiento, a cambio de una remuneración, de un bien inmueble amueblado destinado a vivienda a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, efectuada de forma reiterada y durante breves periodos de tiempo, tanto de carácter profesional como no profesional está comprendida en el concepto de “servicio” en el sentido del artículo 4 punto 1 de la Directiva 2006/123>>), se expone la jurisprudencia sobre los límites del planeamiento en relación con el ejercicio de la actividad de VUT y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las restricciones legales a tales viviendas (esta segunda, plasmada en la STC 64/2025, de 13 de marzo, le lleva a recordar que en dicha sentencia se señala 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 con otras palabras, 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”) y se concluye declarando que la prohibición del

uso terciario de vivienda turística que allí se enjuiciaba, en áreas donde sí se permiten otros usos terciarios, es conforme a los principios de proporcionalidad y necesidad ínsitos en razones imperiosas de interés general.

La otra sentencia del Tribunal Supremo antes citada, la de 19 de noviembre de 2020 que estableció una doctrina luego reiterada en las sentencias del mismo Tribunal de 26 de enero y 2 de junio de 2021, tiene interés porque en ella se enjuiciaba una modificación del planeamiento general de Bilbao en la que las VUT se habían calificado dentro del uso de equipamiento, calificación que impedía su consideración urbanística como estrictamente residencial y que expresamente se afirma que es razonable. En dicha sentencia, cuya entera fundamentación jurídica se da aquí por reproducida, se acepta el razonamiento de la de instancia en el sentido de que el uso residencial “da respuesta a las necesidades de vivienda de la población y se dirige a satisfacer el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, así como también el de que resulta “completamente ajeno al uso residencial el uso de las VUT puesto que se dirigen, no a satisfacer el derecho a la vivienda, al que es inherente el carácter estable que caracteriza el domicilio habitual, sino a satisfacer circunstanciales necesidades de alojamiento temporal por razones de turismo o vacaciones” y se declara, fundamento de derecho noveno, que el régimen de usos allí examinado posibilita <<la efectiva conciliación de la citada y lícita actividad económica del alquiler vacacional con la organización del régimen interno de la ciudad, posibilitando la convivencia residencial estable y habitual con una actividad caracterizada por su transitoriedad y falta de permanencia al responder a circunstanciales necesidades alojativas>>.

En línea parecida, por fin, cabe hacer mención a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Madrid de 25 de octubre de 2012 que invoca el Ayuntamiento apelante, sentencia en la que respecto de unas determinaciones del planeamiento muy semejantes a las vigentes en Salamanca, casi iguales, se establece el criterio, luego reiterado en sus sentencias posteriores de 17 de enero y 17 de abril de 2013, 7 de mayo de 2021 y 11 de febrero y 23 de diciembre de 2022, de que el uso de que se trata no es residencial sino terciario, a cuyo fin recuerda que el uso residencial es el que sirve para proporcionar alojamiento permanente a las personas, lo que no sucede con el alquiler de viviendas vacacionales como modalidad turística, que no proporciona alojamiento permanente sino ocasional y transitorio. En términos semejantes se han pronunciado también la sentencia del TSJ de Andalucía, Sala de Málaga, de 18 de febrero de 2026 y las sentencias del TSJ de Galicia de 10 de abril y 7 de mayo de 2026.

SEXTO.- En suma, y en atención a las razones que se han expuesto, procede según lo anticipado estimar el presente recurso de apelación y revocar la sentencia objeto del mismo, desestimándose la pretensión deducida por el Sr. Matías, decisión a la que no cabe oponer válidamente las alegaciones efectuadas por éste, a cuyo fin basta con destacar, uno, que el hecho de que las VUT que aquí importan estén inscritas en el Registro de Turismo de Castilla y León desde el 9 de junio de 2017 y que estén así legalizadas en ese ámbito (que es competencia autonómica) no supone necesariamente que se cumpla con ello la normativa urbanística (en la que es doble la competencia, no solo de la Comunidad Autónoma sino también de los Ayuntamientos), dos, que no es verdad que se haya producido un cambio de criterio en el Ayuntamiento de Salamanca, pues no consta que haya ningún acto por parte del mismo en el que se diga o reconozca que las VUT son un uso residencial (no cabe invocar en tal sentido simples informes que no se han visto seguidos de resolución alguna que los dé por buenos), tres, que tampoco se ha producido ningún tipo de retroactividad prohibida, pues el PGOU que se interpreta es de 2007, modificado en lo que aquí interesa en el año 2011, de modo que de lo que se trata es de aclarar qué tipo de uso urbanístico es en ese planeamiento, o dónde encaja, una actividad o un uso que no está nominal y expresamente previsto (en este sentido no puede ignorarse que al tiempo de aprobarse aquél ya estaba vigente el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, que en su Disposición adicional única define la vivienda como el “alojamiento de carácter permanente destinado a satisfacer de manera habitual las necesidades vitales de habitación de una o varias personas”), cuatro, que no comparte esta Sala la distinción que se alega entre uso residencial continuo y uso residencial turístico y que ambos tengan igual contenido (la temporalidad del segundo hace que no sea así), cinco, que tampoco tiene la virtualidad postulada el que se liquidara y pagara la tasa por recogida de basuras por la actividad de vivienda de uso turístico (extremo al que ninguna atención presta la sentencia del Juzgado a quo) y ello no solo porque esa tasa se gira en función de la actividad que realmente se realiza, y no se discute que las desarrolladas eran unas VUT, sino porque ni el pago de tributos ni la simple pasividad o mera tolerancia administrativa pueden implicar en ningún caso la obtención de un permiso o conformidad con una actividad sometida al control de la Administración (SSTS 17 octubre 1989, 24 junio 1994, 12 marzo y 25 mayo 1998, 11 octubre 2000, 27 diciembre 2001 y 8 julio 2002) y seis, que aunque es verdad que la sentencia del TSJ de Asturias de 19 de noviembre de 2018 se mueve en la misma línea que la posición del actor, no lo es menos, aparte de que esta Sala comparte algunas de las observaciones que sobre ella ha hecho el Ayuntamiento de Salamanca en su apelación, que aquélla se dictó antes de que el Tribunal Supremo abordara la problemática de las VUT y en concreto antes de las dos sentencias del mismo que antes se han reproducido en parte.

SÉPTIMO.- En cuanto a las costas, no ha lugar a hacer una especial imposición de las mismas en ninguna de las dos instancias, las de la primera por las dudas de derecho que ofrecía el supuesto litigioso, de las que son buena muestra tanto la sentencia del Juzgado a quo como la discrepancia observada por dos de las Secciones de esta Sala, y las de la segunda al haberse estimado el recurso de apelación -apartados 1 y 2, respectivamente, del artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta jurisdicción (LJCA)-.

OCTAVO.- Contra esta sentencia puede interponerse el recurso de casación previsto en el artículo 86 LJCA, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación

FALLAMOS

Que estimando el presente recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Salamanca y registrado con el número 638/2025, debemos revocar y revocamos la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Salamanca de 23 de octubre de 2025, dictada en el procedimiento ordinario seguido en el mismo con el número 127/2025, y en su lugar desestimamos el recurso contencioso administrativo formulado en su día por D. Matías contra la resolución del Tercer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Salamanca, de 3 de abril de 2025, que no formuló la declaración de conformidad con la comunicación ambiental de establecimiento destinado a alojamiento turístico que el actor había presentado el 7 de noviembre de 2024 y le hizo saber que quedaba inhabilitado para el ejercicio de la actividad comunicada. No se hace una especial imposición a ninguna de las partes de las costas causadas en ninguna de las dos instancias.

Notifíquese esta resolución a las partes. Esta sentencia no es firme y contra ella cabe interponer recurso de casación si concurren los requisitos previstos en los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción dada a los mismos por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, recurso que se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente al de su notificación.

Así por esta sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La Presidenta de la Sala lo hace también por el Magistrado Sr. Zatarain Valdemoro, que <<votó en Sala y no pudo firmar>> (artículo 261 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.