

## TURISMO

## Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Granada y la imposibilidad de Interpretar el Plan General de Ordenación Urbana (“PGOU”) para equiparar las viviendas turísticas y los establecimientos hoteleros sin modificar la normativa autonómica y estatal



La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (en adelante, el “**TSJA**”), sede de Granada, Sección 4.ª, en su sentencia núm. 930/2026, de 16 de abril de 2026, estimó el recurso de la Asociación de Apartamentos, Viviendas Turísticas y Alojamientos Rurales de Granada (AVITARGRANADA) contra el Acuerdo plenario del Ayuntamiento de Granada de 26 de julio de 2024 (BOP núm. 152, de 7 de agosto de 2024), por el que se fijaban “Criterios de interpretación del PGOU 2001 sobre viviendas de uso turístico”, y lo anula por no ser ajustado a Derecho. La ratio decidendi es clara: el Ayuntamiento no estaba interpretando el PGOU, sino innovándolo materialmente bajo apariencia interpretativa.

La sentencia admite que el urbanismo es competencia municipal y que la regulación del uso turístico suele proyectarse desde el planeamiento, pero rechaza que esa ordenación pueda imponerse por la vía abreviada de un acuerdo interpretativo cuando el plan vigente no contiene de forma razonablemente deducible la equiparación entre vivienda de uso turístico y alojamiento hotelero.

En la práctica, el pronunciamiento desplaza el centro de gravedad regulatorio hacia la innovación formal del planeamiento y el respeto estricto de los principios de necesidad, proporcionalidad, claridad, objetividad y no discriminación que rigen las restricciones sobre actividades de servicios. El mensaje es doble: cabe regulación municipal de las viviendas de uso turístico, pero ha de construirse con cobertura planificadora suficiente y motivación reforzada.

### La regulación anterior a la Sentencia

Antes de la sentencia coexistían **tres planos** normativos cuya fricción explica el litigio. **El primero** era el planeamiento urbanístico municipal: el PGOU de Granada de 2001 distinguía entre uso global residencial y usos pormenorizados residenciales, y dentro de los usos de la edificación, entre “uso de vivienda” y “uso de alojamiento hotelero”. El artículo 6.1.9.3 configuraba el uso pormenorizado residencial singular como el relativo al alojamiento de personas no vinculadas familiarmente, incluido el alojamiento eventual o temporal de transeúntes con carácter de servicio público, mientras que el artículo 6.2.7 regulaba el uso de alojamiento hotelero como actividad propia de establecimientos incluidos en la legislación turística, desarrollada, en su modalidad exclusiva, sobre la totalidad del inmueble. Por razones temporales, el PGOU no contenía regulación expresa de las viviendas de uso turístico en el sentido actual, ni acorde a la normativa posterior.

**El segundo** plano es la normativa turística andaluza. La Ley 13/2011, del Turismo de Andalucía, distingue tipos de establecimientos de alojamiento turístico y contempla la comprobación de requisitos por la Administración autonómica y los Ayuntamientos. El Decreto 28/2016 reguló específicamente las viviendas de uso turístico como servicio de alojamiento turístico; y el Decreto 31/2024 reforzó esa regulación, manteniendo su categoría propia y estableciendo que los Ayuntamientos, por razón imperiosa de interés general, pueden fijar limitaciones proporcionadas respecto del número máximo de viviendas de uso turístico por edificio, sector, ámbito, periodos, área o



zona, con criterios claros, inequívocos y objetivos.

**El tercer** plano es el Derecho de la Unión Europea y su transposición interna. La sentencia recuerda la Directiva 2006/123/CE y la Ley 17/2009, que exigen que los regímenes de autorización y requisitos que condicionen el acceso a actividades de servicios sean no discriminatorios, estén justificados por razón imperiosa de interés general y resulten proporcionados, claros, inequívocos, objetivos, transparentes y conocidos con antelación.

En la práctica, el fenómeno de las viviendas de uso turístico había crecido sobre planes generales aprobados antes de que esa categoría se consolidara normativamente.

En Granada, se promulgó un acuerdo plenario interpretativo que extendía a todas las modalidades de uso turístico las condiciones del PGOU previstas para el alojamiento hotelero. La dificultad jurídica residía en encontrar la diferencia entre interpretar e innovar.

### **El conflicto resuelto en la Sentencia**

El litigio nace del recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo plenario municipal que declaraba aplicables a todas las modalidades de uso turístico las condiciones del PGOU sobre uso residencial singular y alojamiento hotelero, sujetándolas a la correspondiente intervención administrativa. El recurrente sostuvo que el acuerdo mezclaba indebidamente normativa de uso residencial y turística, sometía a las viviendas de uso turístico a controles propios de establecimientos comerciales o industriales, vulneraba la normativa autonómica y europea y creaba ex novo una regla no contenida en el plan. El Ayuntamiento defendió que se trataba de un acuerdo meramente interpretativo y que la

vivienda turística encajaba en el uso residencial singular.

La Sala razona de forma progresiva. Primero reconstruye el marco normativo (Ley 13/2011, Decretos 28/2016 y 31/2024, PGOU de Granada y normativa andaluza sobre instrumentos de ordenación). Después fija el punto decisivo: el artículo 1.1.7 del PGOU permite al Ayuntamiento interpretar el plan, pero esa potestad interpretativa sólo alcanza a aclarar imprecisiones o contradicciones, sin alterar el contenido normativo, el modelo territorial ni los parámetros esenciales del planeamiento. Cuando la interpretación añade, restringe o redefine obligaciones, usos o aprovechamientos, se está ante una modificación o revisión que exige el procedimiento correspondiente.

Aplicando ese criterio, la sentencia concluye que ni del PGOU ni de la normativa autonómica se deduce razonablemente que los requisitos del alojamiento hotelero deban extenderse a las viviendas de uso turístico. El PGOU diferencia el uso de vivienda del de alojamiento hotelero, y la legislación turística autonómica también distingue ambas categorías. Equipararlas exige una operación normativa que excede la mera interpretación, pues presupone que el concepto “alojamiento hotelero” absorbe realidades posteriores no previstas en el plan.

La sentencia subraya que la futura innovación del planeamiento deberá ajustarse a las exigencias europeas y nacionales de necesidad, proporcionalidad y motivación. Contra ella cabe recurso de casación ante el Tribunal Supremo.



## Conclusión

La STSJ de Andalucía de 16 de abril de 2026 no genera un vacío regulatorio, sino que reasigna el debate a su cauce correcto. El Ayuntamiento de Granada conserva margen para ordenar urbanísticamente las viviendas de uso turístico, pero no mediante una interpretación expansiva del PGOU que cree categorías nuevas o imponga condiciones propias del alojamiento hotelero sin modificación formal del plan. La sentencia no desactiva la regulación; exige que sea jurídicamente limpia.

Ello no implica que el sector quede liberalizado sin límites ni que toda restricción futura sea válida. La posición prudente consistirá en asegurar el cumplimiento estricto del régimen propio de las viviendas de uso turístico y prepararse para un nuevo ciclo regulatorio basado en innovación del planeamiento y justificaciones reforzadas de interés general. Asimismo, las sanciones o restricciones impuestas al amparo de interpretaciones extensivas de los planes urbanísticos serán inválidas, pudiendo los propietarios actuar frente a ellas.

Para más información puede contactar con:



**Ignacio Sáenz**

Socio | Turismo & Hospitality  
[ignacio.saenz@es.Andersen.com](mailto:ignacio.saenz@es.Andersen.com)



**Juan Luis Vives**

Director | Turismo & Hospitality  
[jluis.vives@es.Andersen.com](mailto:jluis.vives@es.Andersen.com)



**Javier Arroyo**

Paralegal | Inmobiliario  
[javier.arroyo@es.Andersen.com](mailto:javier.arroyo@es.Andersen.com)