La intervención administrativa sobre las viviendas vacacionales. Especial referencia a las entidades locales

Fernando García Rubio
Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Madrid.
Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rey Juan Carlos

1. El fenómeno de las viviendas vacacionales y su entorno normativo
1.1. Entorno económico-social
1.2. Entorno normativo
2. Las capacidades de intervención administrativa de las actuaciones particulares. Adaptación al uso de las potestades en materia de viviendas vacacionales
3. La caracterización de las viviendas vacacionales y su diferenciación frente a otros fenómenos similares
4. Competencias y posibilidades administrativas sobre la materia
5. La ordenación urbana como paradigma de la intervención administrativa sobre viviendas
5.1. Determinaciones generales
5.2. La suspensión de licencias
5.3. El planeamiento general y especial
5.4. Requisitos técnicos y equipamientos mínimos de las viviendas de uso turístico
5.5. Cambio de dotaciones por alteración de usos
6. La zonificación en usos y el planeamiento. Singularidades
7. Conclusiones
8. Bibliografía

Artículo recibido el 19/12/2018; aceptado el 17/04/2019.

Resumen

El presente artículo realiza una aproximación al fenómeno del uso de edificaciones concebidas y autorizadas para un uso de vivienda permanente para un uso de hospedaje vacacional temporal y lucrativo, analizando sus implicaciones, la regulación aplicable y las capacidades de intervención administrativa sobre el mismo, en especial las de las entidades locales.

Palabras clave: *viviendas; vacacional; uso del suelo; intervención administrativa; licencia; comunicación; declaración; urbanismo; competencia; potestad; propietario; zonificación; inspección*.

Administrative intervention over tourist holiday housing

Abstract

This article addresses the phenomenon of the use of authorized permanent housing for temporal and lucrative tourist holiday housing. The article analyzes the implications, the applicable regulation and the capacities of the public administration over the phenomenon, especially the powers of the local administration.

Keywords: housing; tourist holiday housing; use of soil; administrative intervention; licenses; communication; declaration; town planning; competence; power; owner; zoning; inspection.

1
El fenómeno de las viviendas vacacionales y su entorno normativo

1.1
Entorno económico-social

El desarrollo comercial de las denominadas «viviendas vacacionales», esto es, el uso con carácter turístico, fuera de los sistemas tradicionales regulados para dichos alojamientos, de viviendas particulares, especialmente en el centro de las ciudades y zonas de masiva afluencia turística, ha generado un fenómeno de carácter económico, sociológico y urbanístico que, especialmente por la transcendencia mediática de sus repercusiones, demanda una regulación administrativa que aborde la materia en los diferentes prismas y ámbitos competenciales de las Administraciones competentes en la materia.

La complejidad de este fenómeno implica diversos factores, como la denominada economía colaborativa, con la intervención de plataformas tecnológicas fuera de la intervención administrativa tradicional, y que en muchas ocasiones se encuentran residenciadas fuera del ámbito competencial de carácter territorial de las Administraciones afectadas. Igualmente debemos destacar la existencia de unas claras repercusiones sociales por la modificación de los flujos residenciales, conflictos en el seno de las propiedades horizontales y la distorsión sobre el mercado del alquiler, con un exponencial aumento de los precios de la vivienda *stricto sensu*, por la tergiversación de la demanda mediante ese aumento no residencial de los inquilinos, con la consecuente reducción de la oferta para el alquiler tradicional.

El fenómeno tiene muchas aristas y complejidades, pero nosotros lo vamos a abordar desde la perspectiva de la intervención administrativa, en primer lugar con carácter general, para posteriormente centrarnos en los aspectos más concretos con respecto a la ordenación urbana y las capacidades que especialmente los ayuntamientos tienen para poder regular la materia[1].

Obviamente quedan al margen situaciones de derecho privado, que al menos en una primera instancia exceden de las competencias y capacidades administrativas, aunque una mala convivencia en el seno de una comunidad de propietarios, por ejemplo, muchas veces acaba en denuncias administrativas antes que en la jurisdicción ordinaria.

No existe una denominación uniforme para referirse a este fenómeno económico, tal y como constatan Montoya Martín y Fernández Scagliusi[2],

1. La competencia municipal, como veremos, no es muy clara, salvo en el ámbito de la ordenación urbana, pero a nivel europeo el papel de los municipios en materia de *housing* es más que evidente, y de hecho el *non nato* proyecto de presupuestos generales para 2019 pactado entre el Gobierno y el grupo parlamentario de *Unidos Podemos* contemplaba la capacitación a los municipios para el control de los precios de los alquileres de viviendas, cuestión esta muy discutible y que no se incorporó al Real Decreto–ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, razón argumentada por el citado grupo para su voto en contra en la convalidación, que no se produjo, derogándose mediante Resolución de 22 de enero de 2019, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. El nuevo Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, tampoco entra en esta materia.

2. Montoya Martín, E. y Fernández Scagliusi, M.ª Á. (2018): «El régimen administrativo de las viviendas de uso turístico: la inspección y el régimen sancionador», en Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (dir.): *Viviendas de uso turístico: régimen civil, administrativo y fiscal*, Editorial Reus, pp. 99 a 146. Y en concreto, p. 101.

hablándose en algunos casos de *viviendas de uso turístico*, en los decretos 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; 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid; 80/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón; 48/2016, de 10 de agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico del Principado de Asturias; 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico de Cataluña; y 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia; de *viviendas de uso turístico* y *alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico* en la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo de Euskadi; de *viviendas con fines turísticos* en el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos de Andalucía; de *viviendas turísticas* en el Decreto 92/2009, de 3 de julio, del Consell, por el que aprueba el reglamento regulador de las viviendas turísticas denominadas apartamentos, villas, chalés, bungalows y similares, y de las empresas gestoras, personas jurídicas o físicas, dedicadas a la cesión de su uso y disfrute, en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana; de *viviendas vacacionales* en el Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias; de *establecimientos de alojamiento turístico extrahotelero* en el Decreto 82/2010, de 25 de noviembre, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento turístico extrahotelero en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria; de *apartamentos turísticos* en Decreto Foral 230/2011, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Apartamentos Turísticos en la Comunidad Foral de Navarra; y de *estancias turísticas en viviendas de uso residencial* en la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Islas Baleares, modificada por la Ley 6/2017, de 31 de julio, relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas.

Hay que tener en cuenta que, junto a los tradicionales alojamientos turísticos, en nuestro país se da una creciente propuesta de alojamiento no tradicional, como albergues, alojamientos de turismo rural, y las más recientemente incorporadas modalidades de apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico.

Estas últimas tipologías presentan, en particular, un importante incremento tanto en el número de establecimientos como en el de plazas, en espe-

cial en ámbitos urbanos, lo que ha permitido cubrir necesidades específicas de los viajeros que buscan un espacio en el que desarrollar una vida similar a la de sus hogares, pero fuera de su residencia.

Junto a ello, en los últimos años se ha establecido un nuevo sistema de producción y consumo de bienes y servicios que surge a nivel mundial a principios del siglo XXI, y que junto con las nuevas tecnologías han irrumpido con fuerza en la actividad económica y de manera particular en el turismo. Nos referimos a las denominadas «plataformas digitales»[3] que llegan de la mano de la conocida como «economía colaborativa», que van a facilitar las relaciones entre los productores de bienes y servicios y los usuarios de estos, y que en ocasiones, si no se regulan adecuadamente, pueden ocasionar distorsiones en los sectores emisores y receptivos[4].

Debe recordarse además que en nuestro país existe en la actualidad una gran oferta de viviendas desocupadas o no ocupadas en su totalidad, vinculada al conocido como «*boom* inmobiliario español»[5].

De hecho la exposición de motivos del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, recoge la importancia e incidencia del fenómeno, toda vez que según datos de Eurostat, en el año 2017, más del 42 % de los hogares españoles destinaban más del 40 % de sus ingresos al pago del alquiler. Ello supone que España se sitúa 17 puntos porcentuales por encima del valor medio de la Unión Europea y, si no

3. Al respecto puede verse Moreno-Torres Herrera, M.ª L. (2018): «Ámbito subjetivo del contrato de alojamiento turístico. Los anfitriones, los huéspedes y el papel de los prestadores de servicios de vivienda vacacional», en Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (dir.), *op. cit.*, pp. 191 a 230, y, singularmente, 221 a 227.

4. Sobre la denominada «economía colaborativa» son de destacar, entre otros, los recientes trabajos de Doménech Pascual, G. (2017): «La regulación de la economía colaborativa en el sector del taxi y los VTC», en Montero Pascual, J. J. (dir.), *La regulación de la economía colaborativa. Airbnb, BlaBlaCar, Uber y otras plataformas*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 351 a 401; y (2015): «La regulación de la economía colaborativa (El caso "Uber contra el taxi")», *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, n.º 175-176; Lora-Tamayo Vallvé, M. (2017): «Economía colaborativa y alojamiento», en Montero Pascual, J. J., *op. cit.*, pp. 316 y ss.; y Rodríguez Font, M. (2016): «La regulació de l'allotjament col·laboratiu a Catalunya: anàlisi de les propostes de l'Autoritat Catalana de la Competència», *Revista catalana de dret públic*, n.º 53, pp. 172 y ss.

5. *Vid.*, entre otros, Torres Bernier, E. (2003): «El turismo residenciado y sus efectos en los destinos turísticos», *Estudios Turísticos*, n.º 155-156, pp. 45 a 59; Vinuesa, J., Riva, J. M.ª de la, y Palacios, A. J. (2008): *El fenómeno de las viviendas desocupadas*, Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid; y Rodríguez Alonso, R. (2005): «Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias», *Boletín CF+S*, n.º 29-30, pp. 131 a 177.

se adoptan las medidas oportunas, previsiblemente irá en aumento, ya que el precio de los alquileres se ha incrementado en los últimos tres años en más de un 15 % y, en algunas localizaciones, el incremento duplica el registrado en el conjunto de España.

Este desigual y heterogéneo comportamiento del mercado del alquiler de vivienda pone de manifiesto la existencia de diversos factores que inciden en esta evolución, y que constituyen el segundo motivo que justifica la urgencia y extraordinaria necesidad de las medidas. Se observa que el incremento de los precios del mercado de la vivienda ha sido particularmente intenso en entornos territoriales de fuerte dinámica inmobiliaria caracterizados por una mayor actividad turística desarrollada sobre el parque de viviendas existente. Ello se pone de manifiesto si se analiza la evolución de los precios en los últimos años: las provincias en las que los precios de la vivienda se han incrementado con mayor intensidad han sido Madrid, Barcelona, Las Palmas, Baleares, Málaga y Santa Cruz de Tenerife. No cabe duda de que, aunque pueden existir diversos factores que explican este incremento de los precios, el fenómeno creciente del alquiler turístico de vivienda a través de plataformas P2P incide en un contexto en el que, además, la demanda de vivienda en alquiler está creciendo con intensidad. Si se analiza la evolución del alquiler en España de los últimos años, se observa que ha pasado de representar el régimen de tenencia del 20,3 % de la población en el año 2011, al 22,9 % en el año 2017, según los últimos datos de Eurostat, lo que supone un incremento del 12,8 % y puede representar alrededor de 700 000 viviendas más en alquiler en este periodo. Esta tendencia contrasta con la mayor estabilidad de la media de la Unión Europea, en la que el alquiler ha aumentado ligeramente del 29,6 % en 2011 al 30,0 % en 2017.

El desarrollo de la «economía colaborativa», también conocida como «consumo colaborativo» en el ámbito del alojamiento turístico, ha afectado considerablemente a la economía y al acceso a la vivienda[6], llegando a abaratar los precios de estos servicios.

Para la CNMC[7] este nuevo hecho del mercado tiene una serie de consecuencias, y así, en primer lugar, la entrada de estos nuevos agentes en el

6. *Vid.* Encarnación, A. M.ª de la (2016): «El alojamiento colaborativo: Viviendas de uso turístico y plataformas virtuales», *REALA. Nueva Época*, n.º 5, pp. 30-55. La autora nos indica: «Las principales diferencias con el denominado "alojamiento turístico" son, por un lado, la habitualidad en la prestación de este servicio ya que las empresas de alojamiento se dedican de forma profesional y habitual a esta actividad y, por otro, que no se trata de un establecimiento abierto al público» (p. 41).

7. *Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España*, Informe

mercado genera efectos procompetitivos derivados del incremento de la cantidad y variedad de la oferta. La aparición de nuevos modelos de prestación de servicios ha permitido incrementar la oferta, bien a través de productos que compiten directamente con aquellos ofrecidos por los operadores del sector tradicional, bien con nuevos productos o servicios creados por los nuevos modelos. El incremento de la oferta de alojamiento turístico asociado a la entrada de viviendas de uso turístico provoca una reducción en el precio medio del mercado, no solo por el menor precio medio de las viviendas turísticas respecto a los alojamientos tradicionales, sino por el efecto que una mayor competencia tiene sobre los precios de hoteles y apartamentos.

1.2
Entorno normativo

Debemos partir del incuestionable hecho de que el alquiler de viviendas para usos distintos del residencial es un hecho privado, y por tanto sometido a la libertad contractual prevista en el artículo 1254 del Código Civil y en las diversas leyes civiles.

Ahora bien, también debemos destacar que, tras las reformas operadas en el 2013 y 2019 de la Ley de Arrendamientos Urbanos 29/1994, de 24 de noviembre, por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, y el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, y en virtud de la nueva redacción del artículo 5 e), estos arrendamientos se excluyen del régimen general de los arrendamientos urbanos y quedan sometidos a la normativa sobre arrendamientos turísticos, que –recuérdese- tiene carácter administrativo y depende de cada una de las comunidades autónomas[8].

Por otro lado, y a la hora de limitar este fenómeno privado por normas administrativas, debemos recordar igualmente la condición estatutaria de la propiedad inmobiliaria prevista por el desarrollo de la función social de esta, establecida en el artículo 33.1 de la Constitución y desarrollada por el texto

2018, p. 7; disponible en https://www.cnmc.es/

8. En concreto, y tras la nueva redacción operada por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo: «e) La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística».

refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

Partiendo de dichas delimitaciones generales, y teniendo en cuenta esas normas básicas (no en el sentido del art. 149 CE) reguladoras del hecho privado contractual entre dos partes libremente aceptadas, cabe plantearse en primer lugar si existe un servicio turístico por parte del propietario que alquila a una persona, o personas, por espacios de corta duración una vivienda sin fines residenciales.

En éste ámbito es cardinal el plazo de duración de dicho arrendamiento, tal y como diversos municipios, y singularmente el de Madrid, han establecido como límite para la consideración de un uso turístico o no. Por ejemplo, el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos (de Andalucía), establece la definición de viviendas con fines turísticos (art. 3) como aquellas ubicadas en inmuebles situados en suelo de uso residencial donde se vaya a ofrecer mediante precio el servicio de alojamiento de forma habitual y con fines turísticos, y excluye las cesiones por periodos superiores a dos meses (art. 1.2.b) y conjuntos formados por tres o más viviendas de una misma persona titular o explotadora, que estén ubicadas en un mismo inmueble o grupo de inmuebles, que quedan sujetas a las disposiciones del Decreto 194/2010.

En la Comunidad de Madrid el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid, dispone en su art. 3.º que la prestación del servicio de alojamiento se ejercerá de forma profesional y habitual, sin carácter de residencia permanente, entendiéndose por habitualidad el ejercicio de la actividad turística durante un período mínimo de tres meses continuados durante el año natural.

Así, debemos recordar que la irrupción de la denominada economía colaborativa ha supuesto la puesta en el mercado, por parte de los propietarios, de viviendas con multiplicidad de manifestaciones, y así fenómenos no lucrativos como *exchange home* u otros, que implican el intercambio de viviendas por la mera cesión por tiempos o temporadas cortas (menos de 60 días[9]). Debe destacarse que es muy discutible que puedan considerarse como servicio turístico; incluso si hay contraprestación económica, no tendrían ese carácter de actividad, prevaleciendo lógicamente el principio de libertad. Se-

9. Plazo este al que se han acogido diferentes normativas locales y la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears.

ría muy discutible una reglamentación administrativa sobre ese fenómeno a excepción de la ya indicada, que lo exceptúe de la reglamentación turístico-administrativa. En el resto de los supuestos nos encontraremos ante servicios de carácter turístico, evidentemente extrahotelero, pero sí un servicio de alojamiento para turistas y mediante contraprestación económica[10].

Este fenómeno y servicio, lógicamente debe enmarcarse en el ámbito de la libertad de empresa prevista por el artículo 38 de la Constitución, libertad que no implica la ausencia de intervención administrativa, puesto que la propia Constitución recoge en sus artículos 128 y 132 la iniciativa económica pública y la planificación de la actividad económica por parte de la Administración, así como el deber de los poderes públicos de realizar actuaciones para la consecución del derecho a una vivienda digna prevista en el artículo 47, y además la lucha contra la especulación del apartado 2 de dicho artículo 47.

Otro aspecto a tener en cuenta es el marco tecnológico que supone la incorporación de la economía digital al uso de las viviendas con fines distintos al residencial, a través de plataformas tecnológicas, que pueden estar ubicadas en ámbitos geográficos donde el Estado (al igual que las comunidades autónomas y entidades locales) no puede ejercer sus funciones administrativas.

Pero esa utilización de los servicios de la sociedad de la información sí supone un sometimiento a la legislación reguladora de la materia y en concreto a la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico, circunstancia esta que ha generado no poca polémica y conflictividad jurisdiccional, aunque la jurisprudencia se inclina por el hecho del servicio turístico y no por el servicio comercio electrónico[11].

Por otra parte debemos recordar que el artículo 3.º3 del ya comentado TRLSRU 7/2015, de 30 de octubre, indica: «Los poderes públicos formularán

10. No obstante, esa limitación temporal no es pacífica, puesto que la Autoridad Catalana de la Competencia se muestra partidaria de no efectuar distinciones sobre la profesionalidad o no de una actividad, y «evitar la determinación de un umbral que siempre será difícilmente justificable (por ejemplo, por qué a partir de 50 noches un operador es considerado "profesional" y cuando alquila su vivienda 49 noches, no) y lo que se conocen como errores en el salto (los oferentes deberían valorar adecuadamente si les compensa alquilar la noche adicional que los calificará como "profesionales")», tal y como especifica en el «Informe de Regulación IR24/2016 sobre el Proyecto de decreto de reglamento de turismo de Cataluña (versión agosto 2016)», p. 12, disponible en http://acco.gencat.cat/ca/inici

11. En ese sentido existen diferentes sentencias de juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona y Valencia, y la STS 836/2017, de 12 de mayo, Sala de lo Contencioso, sección 3.ª; una opinión al respecto, en Serrano Castro, M.ª D. (2014): «Alojamientos privados convertidos en turísticos, redes sociales y aplicaciones que ponen en contacto a conductores… ¿Competencia desleal?», *Diario La Ley*, n.º 8444.

y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional».

Esta determinación de la legislación urbanística general del Estado supone una lógica determinación marco para las leyes del Suelo de las comunidades autónomas, pero debiéndose recordar el deber de utilizar los respectivos suelos y edificaciones conforme a los usos previstos por el planeamiento.

En esa línea deben recordarse las competencias del Estado en relación con la defensa de la competencia y la unidad del mercado, consagradas en las leyes 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, y 20/2013, de 9 diciembre, de garantía de unidad de mercado. Y el papel de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en esta materia, que como podremos comprobar es bastante intenso, impugnando numerosas normas administrativas para garantizar (en su opinión) las referidas competencia y unidad de mercado, especialmente a través del artículo 27 de la Ley 20/2013.

Debe recordarse, tal y como apunta Román Márquez[12], que la CNMC publicó en el mes de julio de 2018 el *Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España*, que viene a actualizar las apreciaciones que sobre esta materia contenía el anterior, y en opinión de Román Márquez controvertido, estudio de 2016[13]. En las mismas fechas se anunció el recurso contra la normativa urbanística municipal de viviendas turísticas de Madrid, Bilbao y San Sebastián, después de que estos no justificasen la necesidad y proporcionalidad de las medidas restrictivas o, alternativamente, procediesen a su anulación[14].

12. Román Márquez, A. (2018): «Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona», *REALA. Nueva Época*, n.º 10, que si bien no incide sobre el fondo, sí mantiene y no accede a la suspensión de la web de Homeway en Cataluña, por ser servicios turísticos y no ajustarse a la legislación catalana turística; véase también Guillén Navarro, N. A. (2018): «La vivienda con un uso turístico: entre el turismo "colaborativo" y la competencia desleal. Pequeños propietarios, grandes plataformas en Internet y la respuesta normativa ante el caos regulatorio», en Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (dir.), *op. cit.*, p. 30.

13. *Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y economía colaborativa −resultados preliminares−*, de 2016.

14. Disponible en https://www.cnmc.es/buscador?t=VIVIENDAS%20TUR%C3%8DSTICAS

Por último, dentro de esta caracterización general del fenómeno, no debemos olvidar la existencia, ya veterana, de diversas normas reguladoras, total o parcialmente, del uso turístico de las viviendas particulares, y así, a título meramente recordatorio, podemos indicar la Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 2/2005, de 22 de marzo, de Comercialización de Estancia Turística en Viviendas.

Así, a título de ejemplo, debemos citar que el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en sesión celebrada el día 27 de marzo de 2019, adoptó el siguiente acuerdo: Aprobar definitivamente 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, con las modificaciones introducidas en el documento tras el trámite de información pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en relación con los artículos 57 y 62.2 de la citada Ley, que pretende establecer una regulación desde el punto de vista del ámbito municipal de este fenómeno, por sus implicaciones en las relaciones urbanas y de vecindad. Esta regulación del Ayuntamiento de Madrid no es una innovación singular, sino que otros ayuntamientos, como el de Barcelona, han utilizado esta vía para incidir desde un punto de vista administrativo en esta materia. Pero debemos recordar que la complejidad del fenómeno, anteriormente apuntada, supone la existencia de diversos prismas para abordarlo, y, en lógica consecuencia, diferentes títulos competenciales que inciden en esta actividad.

En el ámbito de la Administración General del Estado debe recordarse la necesaria cumplimentación de la legislación tributaria[15], así como la adaptación de esta a un fenómeno necesariamente virtual, aun con repercusiones y realización en un espacio físico y concreto. En cualquier caso esta compe-

15. Al respecto, el Real Decreto 1070/2017, de 29 de diciembre, por el que se modifican el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, y el Real Decreto 1676/2009, de 13 de noviembre, por el que se regula el Consejo para la Defensa del Contribuyente, establece la clara obligación de remitir con carácter trimestral sus operaciones, lo que desplegará sus plenos efectos a partir del 1 de enero de 2019 , ante la falta de desarrollo de esta norma y los conflictos sobre privacidad de datos, catastro, etc. Sobre estas obligaciones, *vid.* Cerdeira Bravo de Mansilla, A. L. y Puente Orench, J. (2018): «Fiscalidad de las viviendas de fin turístico: tributación, control y fraude», en Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (dir.), *op. cit.*, pp. 367 a 386.

tencia estatal se puede ver complementada con tasas de carácter autonómico como las de carácter turístico[16].

Igualmente es necesario recordar la competencia exclusiva del Estado (sin perjuicio de la legislación foral) en materia de derecho civil, y por tanto en los contratos que se realicen sobre esta materia entre particulares, así como las repercusiones que sobre la convivencia vecinal y el régimen de propiedad horizontal tienen estas relaciones[17].

De hecho el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, en su artículo segundo.Tres establece la modificación del artículo Diecisiete de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, adicionando un punto 12 que especifica:

«12. El acuerdo por el que se limite o condicione el ejercicio de la actividad a que se refiere la letra e) del artículo 5 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en los términos establecidos en la normativa sectorial turística, suponga o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, requerirá el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación. Asimismo, esta misma mayoría se requerirá para el acuerdo por el que se establezcan cuotas especiales de gastos o un incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda donde se realice dicha actividad, siempre que estas modificaciones no supongan un incremento superior al 20 %. Estos acuerdos no tendrán efectos retroactivos».

Debe recordarse por otro lado que las comunidades autónomas gozan de numerosos títulos competenciales con incidencia en esta materia, ya sea de carácter de desarrollo de la legislación básica estatal más ejecución o de carácter exclusivo y propio de la comunidad, y así protección de los consumidores, urbanismo y turismo.

Pero al final el ámbito administrativo más inmediato al fenómeno es el de las entidades locales y singularmente los ayuntamientos, que tanto en virtud de las diversas legislaciones autonómicas y sectoriales, como por la atribución del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las

16. Las tasas turísticas se emplean en bastantes ciudades europeas, como Amsterdam, París, Bruselas, Florencia o Praga. En España, empezó a aplicarse en Cataluña el 1 de octubre de 2017. La cuota del impuesto en Cataluña es superior para Barcelona capital, donde oscila entre los 2,25 € por noche en ciertos alojamientos turísticos de Barcelona capital (como hoteles de 5 estrellas, VUT o determinados cruceros) y los 0,65 € de los hoteles de menos de 4 estrellas y resto de alojamientos turísticos.

17. Fuentes-Lojo Rius, A. (2018): «La regulación del negocio de los pisos turísticos en las comunidades de propietarios», *Diario La Ley*, n.º 9234, 9 de julio de 2018.

Bases del Régimen Local, ostentan diversos títulos competenciales, en mayor o menor medida, sobre este fenómeno, viéndose, lógicamente, supeditados a las legislaciones de las comunidades autónomas.

En este sentido advierte Rodríguez Font[18] que la iniciativa normativa debe constituir la mejor opción para cumplir con los principios de buena regulación, puesto que en el contexto de la economía colaborativa la regulación no es, tal y como ha señalado la CNMC, la única opción posible para encauzar sus efectos y potencialidades.

Por parte de la doctrina se ha criticado esa opción por la falta de regulación, y así autores como Roca Fernández-Castanys[19], para quien el volumen económico de esta actividad legitima la intervención y el control administrativo, por lo que su «atención normativa» estaría plenamente justificada, pero siempre a través de fórmulas ponderadas que eviten regulaciones innecesarias y desproporcionadas que perjudiquen a los consumidores, al interés general y a la competencia efectiva.

Si bien se trata de un fenómeno de importante desarrollo en la última década, no menos cierto es que su configuración jurídica se encuentra receptada en las primeras normas turísticas españolas. De acuerdo con Roca Fernández-Castanys, «La verdadera novedad reside en el medio por el que se organiza su comercialización: a través del uso de las TIC's (las conocidas, en inglés como plataformas "peer to peer" –de igual a igual- o por sus siglas P2P), lo que supone una universalización de la oferta con un notable ahorro de costes de transacción (al suprimirse los intermediarios), así como un aumento de la confianza de los usuarios mediante la instauración de medios de información, confirmación, reserva y pago rápidos y seguros»[20].

Es precisamente a través del empleo de las tecnologías de la información y la comunicación que este tipo de alojamiento «ha alcanzado una importancia tal por su impacto económico y turístico, que ha llevado a replantear su tratamiento jurídico»[21], con los conflictos aún pendientes de fijación ju-

18. Rodríguez Font, M. (2017): «Barreras regulatorias a la economía colaborativa y nuevas vías de impugnación de normas: el caso de las viviendas de uso turístico», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 182, pp. 409-444, y en concreto p. 416.

19. Roca Fernández-Castanys, M.ª L. (2017): «¿Matando a la gallina de los huevos de oro?: Algunos apuntes sobre la nueva regulación de las viviendas de uso turístico (especial referencia al caso andaluz)», *Revista Internacional de Derecho del Turismo* (*RIDETUR)*, vol. 1, n.º 2, pp. 1-23. DOI: *https://doi.org/10.21071/ridetur.v1i2.10210*

20. Roca Fernández-Castanys, M.ª L., *op. cit.*, p. 2.

21. Como indican Cuscó Puigdellívol, E. y Font Garolera, J. (2015): «Nuevas formas de alojamiento turístico: comercialización, localización y regulación de las "viviendas de uso

risprudencial sobre la prevalencia del régimen jurídico de la sociedad de la información, o del turístico, con los pronunciamientos ya apuntados anteriormente, a los que nos sumamos.

2
Las capacidades de intervención administrativa de las actuaciones particulares. Adaptación al uso de las potestades en materia de viviendas vacacionales

Pero antes de desarrollar las potestades concretas que pueden ejercer las entidades locales para intervenir o incidir en el fenómeno de las viviendas destinadas a un uso turístico, debemos profundizar en el marco habilitante para la intervención en las actividades privadas por parte del conjunto de Administraciones públicas.

Para ello debemos partir del principio de libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución, enlazándolo con la modalidad de libre prestación de servicios recogida por el TUE y la Directiva que ha sido desarrollada en España a nivel básico estatal por las leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Así como por las diversas leyes autonómicas de modificación de su legislación para adaptarla a las referidas normativas básicas y europeas.

Este marco general supone la imposibilidad de exigir una autorización previa para la implantación o el ejercicio de actividades de servicios salvo con respecto a las materias de ordenación del territorio y urbanismo, circunstancia esta clave para la habilitación de la regulación que puedan realizar mediante el citado título competencial las comunidades autónomas y los municipios.

Para poder abordar el régimen de intervención administrativa, y partiendo del citado marco constitucional, deberemos destacar las capacidades que, en virtud de la función de policía administrativa, puedan ejercitar las diferentes Administraciones públicas sobre la libre actividad de los particulares, y así, podemos destacar la capacidad para reglamentar (ejercicio de la potestad

turístico" en Cataluña», *Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. XX, n.º 1134, al indicar que «el uso de las TIC comporta una notable reducción de los costes de promoción del producto y de comunicación con el cliente, el cual puede informarse, escoger y pagar a distancia»; y Guillén Navarro, N. A. (2015): «La vivienda de uso turístico y su incidencia en el panorama normativo español», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 45-46, p. 102.

reglamentaria en sentido amplio), la capacidad de inspección y el ejercicio, en su caso, de la potestad sancionadora.

Todas estas capacidades basadas en la correspondiente potestad o poder jurídico de supremacía de la Administración están lógicamente sometidas al principio de legalidad y, en virtud del artículo 106 de la Constitución, y de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, al control de los tribunales de justicia.

Así, la potestad reglamentaria en materia de viviendas turísticas ha dado lugar a muy diferentes normas de carácter autonómico, como los decretos 79/2014, de 10 de julio, de la Comunidad de Madrid; 113/2015, de 22 de mayo, de las Islas Canarias, y 22/2016, de 2 de febrero, de la Junta de Andalucía.

Por otra parte, también en desarrollo tanto de la potestad reglamentaria como de la de planificación urbanística, diferentes ayuntamientos han aprobado normas de carácter urbanístico y naturaleza reglamentaria, como por ejemplo el Plan especial urbanístico para la ordenación de los establecimientos de alojamiento turístico y albergue de juventud, residencia colectiva de alojamiento temporal y vivienda de uso turístico, del municipio de Barcelona, aprobado definitivamente por Acuerdo del 27 de mayo de 2016. En dicha línea se aprobó igualmente, el 27 de marzo de 2019, publicándose en el BOCM del 23 de abril, el Plan Especial del Ayuntamiento de Madrid, al que nos hemos referido.

Obviamente, la naturaleza de disposiciones de carácter general de los reglamentos, sean estatales, autonómicos o locales, les impone, junto al deber de publicación y, por tanto, el principio de publicidad, los principios de generalidad y coercibilidad. Esto es, que como son normas jurídicas, obligan a todos, tanto ciudadanos como Administración, en sus vertientes pasiva y activa de cumplir y hacer cumplir a través de inspecciones. Lógicamente las inspecciones están sometidas a un principio de legalidad, pero en virtud de lo dispuesto en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, implica que los hechos contenidos en las actas de inspección tienen presunción de veracidad.

La lógica consecuencia de la inspección en caso de un uso ilegal de la vivienda, incumpliendo la normativa existente en materia de vivienda de uso turístico, será la sanción correspondiente previa a la tramitación del preceptivo procedimiento sancionador, en los términos de la indicada LPCAP y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Publico[22].

22. Al respecto, *vid.* Gosálbez Pequeño, H. (dir.) (2016): *El nuevo régimen jurídico del*

Pero como ya hemos apuntado anteriormente, la capacidad normativa sustancial sobre esta materia corresponde a las comunidades autónomas, habiéndose abordado desde tres prismas distintos:

a) Desde la competencia turística, donde se recogen los decretos y normas legales anteriormente apuntados de las diferentes comunidades autónomas, y donde pueden establecerse requisitos como la inscripción en el registro autonómico de actividades turísticas (inscripción que no puede ser constitutiva, tal y como se desprende de la Directiva de Servicios y, por ejemplo, ha indicado el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en su sentencia de 21 de marzo de 2017 que anula parte del artículo 13 del Decreto autonómico 113/2015, de 22 de mayo), los equipamientos mínimos necesarios para poder alquilar dichas viviendas de uso turístico (por ejemplo, la obligatoriedad de aire acondicionado en todas la habitaciones que establece la Junta de Andalucía, o los equipamientos recogidos por el artículo 10 del Decreto canario 113/2015), etc.

b) Desde el prisma de la legislación de vivienda, que, como establecen los diferentes estatutos de autonomía, corresponde en exclusiva a cada comunidad autónoma.

Así, por ejemplo, la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, regula los usos de las viviendas con fines distintos al residencial permanente, regulando su aprovechamiento económico en el art. 19[23].

c) Desde el ya comentado prisma de la legislación urbanística, que aunque desde la ya indicada STC 61/1997, de 20 de marzo, es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, mantiene con carácter meramente supletorio una legislación estatal contenida fundamentalmente en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, con sus tres reglamentos de desarrollo sobre planeamiento, gestión y disciplina urbanística.

Ahora bien, partiendo de esos prismas, y teniendo en cuenta lo ya especificado sobre el hecho privado del alquiler vacacional de viviendas, debemos indicar el marco para la intervención concreta de las diferentes Administraciones públicas, y para ello en buena medida deberemos tener en cuenta, con carácter previo, la legislación básica que posibilita dicha actuación.

Como ya hemos apuntado, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, LPCAP, regula el procedimiento de actuación común de todas las Administraciones pú-

sector público, El Consultor de los Ayuntamientos - Wolters Kluwer.

23. Pérez Rivarés, J. A. y Viguer Pont, J. (2008): «Algunas consideraciones prácticas al hilo de la nueva ley catalana del derecho a la vivienda: su incidencia en la actividad ordinaria del promotor inmobiliario», *Diario La Ley*, n.º 6942.

blicas, y por otra parte, para el ámbito de las entidades locales, la Ley 7/1985, LRBRL. Partiendo de este punto, la habilitación concreta para la intervención la tenemos en el artículo 84 de esta última.

Esa habilitación para la intervención debe tener una expresa bendición legal, lo cual es extensible a las comunidades autónomas y al propio Estado, por lo que para cada una de las ramas sectoriales de la actividad administrativa se exigirá una previa habilitación legal, en los términos de lo que García de Enterría[24] denominaba vinculación positiva.

En concreto, y circunscribiéndonos al ámbito local, junto a la ya especificada potestad reglamentaria nos encontramos con la capacidad para someter a licencia determinadas actuaciones (las obras, por ser de naturaleza urbanística y por tanto excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios), y también, para otras actividades, el sometimiento a una declaración responsable o a una comunicación previa para el ejercicio de actividades, como es el caso del uso económico de viviendas, en los términos de la legislación turística de las comunidades autónomas, por remisión del comentado artículo 5 e) de la LAU.

En concreto esta técnica administrativa se desarrolla en el artículo 68 de la LPCAP, que regula las declaraciones responsables y las comunicaciones. Esta es la técnica fundamental de intervención en la actividad de los particulares en materia de vivienda con usos distintos del residencial, y debe ajustarse a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue, que ya recogía el artículo 5.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, aunque lógicamente adaptados a los principios y determinaciones de la Constitución, sobre libertad de residencia, inviolabilidad domiciliaria, etc. (el citado Reglamento fue adaptado a la directiva Bolkenstein mediante el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre).

Así, la citada capacidad de intervención ha sido precisada por diversas reformas legales de la LRBRL, y en concreto podemos indicar los arts. 84 bis y 84 ter de la norma, que precisan, en los términos de la Ley 25/2009, las fórmulas de intervención mediante comunicaciones y declaraciones previas.

Partiendo de estas posibilidades, lo cierto es que se exige una previa regulación normativa que establezca no solo el sometimiento a ese control administrativo, sino, lo que es más importante, también los requisitos y las especificaciones que debe cumplir este y su fórmula de ejercicio.

24. García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2017): *Curso de derecho administrativo I*, pp. 477 a 487, Civitas - Thomson Reuters, 18.ª ed.

Como ya hemos apuntado, la principal fuente de regulación, y la más efectiva a la vista de las determinaciones europeas sobre libertad de prestación de servicios, la jurisprudencia existente en la conflictividad sobre implantación de otros controles al respecto y la actitud de la CNMC, es la de carácter urbanístico.

3
La caracterización de las viviendas vacacionales y su diferenciación frente a otros fenómenos similares

Las hoy conocidas como viviendas vacacionales no son la primera experiencia de actividad extrahotelera que ha sido regulada por nuestro ordenamiento, aunque debemos recordar la figura de los apartamentos turísticos, que ya en su día generó no pocas polémicas por sus indefiniciones entre el uso residencial y el hospedaje[25].

La primera mención de los apartamentos turísticos la encontramos en la Orden Ministerial de 17 de enero de 1967, que establece el Régimen de la Hostelería, o el también llamado Reglamento de la Industria Hotelera, que determina las facultades administrativas y autorización de apertura y clasificación de los establecimientos hoteleros y normas que han de cumplir en su explotación.

El Estatuto ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas –Decreto 231/1965- ubica a los apartamentos turísticos como empresas turísticas privadas, entre las empresas de alojamiento turístico de carácter no hotelero, y establece la competencia del Ministerio de Información y Turismo sobre estos, determinando las normas relativas a la titularidad y apertura de los establecimientos, así como su régimen sancionador ante infracciones.

El Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales, define a estos establecimientos, y determina sus requisitos y las condiciones para su explotación[26].

25. Al respecto debe recordarse que el PGOU de Madrid de 1985 establecía, como uso permitido en la norma zonal de edificación en villas y chalets con parcela mínima de 2500 metros cuadrados, el de hospedaje en edificación en altura, y este uso de hospedaje permitía «hoteles, apartahoteles y apartamentos turísticos», lo que generó una clara especulación y un cambio final a vivienda colectiva tras la avalancha de apartamentos turísticos en 1993.

26. Respecto a los antecedentes jurídicos de los apartamentos turísticos y las viviendas turísticas pueden verse, entre otros: Melgosa Arcos, J. (2004): *Derecho y turismo*, Universidad de Salamanca; y Pérez Guerra, R. (coord.) (2006): *Derecho de las actividades turísticas*,

Desde que el Estado renunció a toda legislación turística con el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio, no existe una regulación común de este tipo de alojamientos turísticos, pero se mantiene una cierta cultura común en las diversas regulaciones de las comunidades autónomas que supone la existencia de una recepción, una exhibición de la condición de alojamientos (las clásicas llaves equivalentes a las estrellas) y una obligación de explotación empresarial mediante una unidad de gestión conjunta de todo el edificio, aunque cada uno de los apartamentos sea susceptible de propiedad diferenciada.

Otra cosa es que los efectos de la Directiva de Servicios y las diferentes normas autonómicas hayan dinamitado en la práctica este modelo, que indudablemente eran alojamientos turísticos sometidos a la extinta (en lo habilitante) clasificación[27].

Por otro lado debemos diferenciar el fenómeno de la multipropiedad o aprovechamiento por turnos sobre bienes inmuebles, más conocido en el mundo anglosajón como *time sharing*, que no tiene una larga tradición, como otras instituciones jurídicas de carácter turístico en España, regulado por la Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias[28].

Editorial Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, pp. 51 a 77.

27. Al respecto, Jiménez Soto, I. (2018): «Ordenación de los servicios turísticos: competencias administrativas y unidad de mercado», en Vandelli, L. y Font i Llovet, T. (dirs.): *Ordenación jurídico-administrativa del turismo*, Atelier, Barcelona, pp. 21 a 78; en concreto, p. 57. Más monográfico y dentro de la misma obra colectiva, Marzal Raga, R. (2018): «Unidad de mercado y clasificación hotelera», pp. 107 a 116.

28. González Carrasco, M.ª C. (2012): «El nuevo régimen de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n.º 3, p. 5 (https://www.revista.uclm.es/index.php/cesco/article/view/115/92); García Rubio, F. (2016): «Capítulo IV. Normativa específica para ciertos contratos con consumidores: 5. El contrato de adquisición de derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico», en León Arce, A. de (dir.): *Derechos de los consumidores y usuarios: doctrina, normativa, jurisprudencia, formularios*, vol. 1 (Derechos de los consumidores y usuarios [Doctrina, normativa, jurisprudencia, formularios]. Tomo I), pp. 1038-1094; y Sánchez Jordán, E. y García García, J. A. (2018): «La cesión de viviendas con fines turísticos: Concepto, naturaleza y delimitación frente a figuras afines», en Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (dir.), *op. cit.*, pp. 147 a 190.

Así, siguiendo a Íñiguez Ortega[29], por definición, el tiempo compartido o *time share* nace como una fórmula que permite tener asegurada una residencia de vacaciones cada año, sin necesidad de hacer reservas hoteleras que pueden requerir mucha antelación si se quiere un destino muy solicitado, y sin necesidad de pasar por los inconvenientes de la adquisición de la propiedad de una segunda residencia.

Por tanto nos encontramos ante una norma civil de carácter especial, cuyos conflictos se dirimen en el ámbito jurisdiccional ordinario, aunque es una materia sometida a intervención administrativa, no tanto en razón de la materia turística, pese a alguna norma autonómica que la regula parcialmente, como al respecto de las disposiciones en materia de consumo, y con dicho fundamento se recoge en el art. 22[30] de la Ley 4/2012, de 6 de julio, un régimen sancionador. No obstante, la Comunidad catalana, en uso de sus competencias sobre derecho foral catalán, ha introducido diversas normas aplicables a esta materia, tal y como ha estudiado Pérez Rivarés[31].

Tras la reforma de 2013, y como apuntan Murga Fernández y Fernández Scagliusi[32] en atención a lo dispuesto en el art. 5.e) de la LAU y el último

29. Íñiguez Ortega, P. (2013): «Derecho de contratos. La configuración del régimen del derecho de aprovechamiento por turno turístico a tenor de la Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias», en AA. VV., *Estudios de derecho mercantil.* Liber amicorum *profesor Dr. Francisco Vicent Chuliá*, Tirant lo Blanch, Valencia.

30. *El incumplimiento por las empresas de las disposiciones de este Título será sancionado como infracción en materia de consumo, aplicándosele lo dispuesto en el régimen sancionador general previsto en el Título IV del Libro I del texto refundido de la Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, y en la normativa autonómica que resulte de aplicación.*
Se considerará infracción grave el que, una vez vencido el plazo de desistimiento, el empresario no haya cumplido los requisitos de información exigidos en la presente Ley, pudiendo ser, en su caso, considerada como muy grave atendiendo a los criterios *previstos en el artículo 50 del citado texto refundido.*

31. Pérez Rivarés, J. A. (2012): «La Regulación catalana del *timeshare* tras la Ley estatal 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico. Reflexiones en vísperas de la promulgación del futuro Libro sexto del Código Civil de Cataluña, sobre obligaciones y contratos», *Aranzadi civil-mercantil. Revista doctrinal*, vol. 2, n.º 6, octubre 2012.

32. Murga Fernández, J. P. y Fernández Scagliusi, M.ª Á. (2018): «La constitución

párrafo del punto II del Preámbulo de la Ley 4/2013, a aquellas comunidades autónomas que carezcan de normativa sectorial sobre viviendas de uso turístico, les será de aplicación el régimen de los arrendamientos de temporada contenido en la LAU, cuestión sobre la que profundiza el Real Decreto-ley 7/2019 al especificar normativa sectorial turística y por tanto conforme a la distribución de competencias, autonómica (excepto Ceuta y Melilla).

El régimen sobre arrendamientos de temporada es el propio de las viviendas para uso distinto del de vivienda, caracterizado por dejar un amplio margen a la autonomía de la voluntad de las partes, tal y como se desprende de lo preceptuado en el art. 4.3 de la LAU: «los arrendamientos para uso distinto del de vivienda se rigen por la voluntad de las partes, en su defecto, por lo dispuesto en el título III de la presente Ley y, supletoriamente, por lo dispuesto en el Código Civil». Esto es, solo existe un título específico destinado a la regulación de este tipo de arrendamientos, de alcance muy limitado (apenas siete artículos: 29-35, ambos inclusive) y de naturaleza puramente dispositiva.

4
Competencias y posibilidades administrativas sobre la materia

Por lo que se refiere a las Administraciones públicas competentes en la intervención sobre este fenómeno de las viviendas de uso vacacional o viviendas turísticas, debemos destacar el absoluto galimatías competencial al respecto, puesto que en mayor o menor medida todas las entidades administrativas quieren intervenir sobre tan «novedoso» fenómeno por su importante incidencia social, dado que –recuérdese- el turismo es el 11 % del Producto Interior Bruto de España con mayor incidencia en diferentes comunidades autónomas.

Así, en primer lugar, debemos recordar que, desde la incorporación del Reino de España a las Comunidades Europeas, diversas parcelas de la Soberanía Nacional han sido cedidas a la Unión Europea, correspondiendo a la Comisión Europea la vigilancia de la legislación emanada de las instituciones europeas y al Tribunal de Justicia de la Unión dirimir los conflictos en su aplicación.

A los efectos de simplificar, debemos apuntar que la principal fuente normativa de origen comunitario que incide en el fenómeno de la vivienda vacacional es la celebérrima Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mer-

de las viviendas de fin turístico: aspectos civiles y administrativos», en Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (dir.): *Viviendas de uso turístico: régimen civil, administrativo y fiscal*, Editorial Reus, pp. 55 a 98.

cado interior (Directiva Bolkenstein), que pretende garantizar el principio del Tratado de la Libre Circulación de Servicios, y cuya principal consecuencia es la supresión de las autorizaciones administrativas previas para el ejercicio o establecimiento de servicios de todo tipo, lógicamente incluyendo los turísticos.

Así, la Comisión Europea puede actuar contra el Reino de España si por parte del Estado o de las comunidades autónomas se regula o legisla en contra de dicho principio y normas de la Directiva.

Un segundo ámbito competencial es el del Estado, puesto que las viviendas de carácter vacacional se pueden ver afectadas por diversas normativas de competencia nacional, recogidas en el ámbito del artículo 149 de la Constitución.

Así, recuérdese que aunque el Estado carece de competencias en materia urbanística desde la STC 61/1997, de 20 de marzo, lo cierto es que sí mantiene ámbitos competenciales que inciden en la propiedad urbana, especialmente en lo referido a la legislación civil de la competencia expresada por el apartado 1.8.ª de la citada Carta Magna, y singularmente dentro de dicho aspecto (sin perjuicio de la legislación foral de las comunidades autónomas que tienen dicha competencia) lo referido a la propiedad horizontal, actualmente recogida por la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.

Esta norma, cuya modificación ha sido introducida tras diversos anuncios por el actual Gobierno en el Real Decreto-ley 7/2019, tiene una especial incidencia en la regulación que dentro del ámbito de la convivencia ciudadana puede darse en una misma edificación entre usos de vivienda con fines residenciales y otros usos de la vivienda, como es específicamente el alquiler vacacional, puesto que esta convivencia de usos incide en los elementos comunes de la propiedad horizontal.

Así, como indica Román Márquez[33], la solución a los eventuales problemas de convivencia entre turistas y vecinos *debe pasar por el recurso a los mecanismos previstos al efecto por la legislación sobre propiedad horizontal*, puesto que en muchos ámbitos el control administrativo sería imposible por lo numeroso del fenómeno y la escasez de los medios de inspección.

33. Román Márquez, A. (2017): «Los poderes públicos ante el fenómeno de las viviendas particulares dedicadas al uso turístico y la irrupción de la denominada "economía colaborativa" en este sector: una aproximación a la posición de la Unión Europea, el legislador español y los ejecutivos autonómicos», en AA. VV., *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, Andavira-Fundación Democracia y Gobierno Local.

Así lo considera igualmente la CNMC, la cual propone, además, el establecimiento de sistemas de responsabilidad del arrendador, en función de la diligencia demostrada a la hora de alquilar su vivienda a usuarios con una buena reputación previa.

Igualmente a favor del uso prioritario de los mecanismos previstos en la legislación sobre propiedad horizontal se posicionan autores como Herrero Suárez[34], para quien las molestias generadas por los usuarios turísticos a los residentes habituales pueden ser combatidas más eficazmente «por los propios interesados mediante las posibilidades que abre la legislación en materia de propiedad horizontal de hacer cesar la explotación turística, inicialmente, vía estatutos o, posteriormente, a través de acuerdos si se constata que esta constituye una actividad contraria a la normal convivencia vecinal».

Debe tenerse muy presente, en cualquier caso, que estos mecanismos presentan -en opinión de Román Márquez, que compartimos-, al menos, tres debilidades relevantes: a) en primer lugar, la lentitud característica de todo procedimiento judicial, pues las actuaciones contra vecinos molestos deben contar indefectiblemente con el consentimiento del juez civil; b) las dificultades probatorias inherentes a unas conductas que, con carácter general, son producidas por huéspedes alojados durante estancias muy reducidas; y c) la imposibilidad de adoptar acuerdos relativos a la prohibición del uso turístico de las viviendas sin contar con el beneplácito unánime de la propiedad − puesto que, como es sabido, los usos de la propiedad inmobiliaria horizontal deben quedar recogidos en los estatutos de la respectiva comunidad, que a su vez son impugnables ante la jurisdicción civil-.

Así, en la nueva regulación se permite el acuerdo de la comunidad mediante su junta general con 3/5 de los propietarios y cuotas de participación suponga o no modificación del título constitutivo o de los estatutos. Siendo por tanto una mayoría cualificada tanto de propietarios –vecinos- como de la propiedad total.

Esta misma mayoría se requerirá para el acuerdo por el que se establezcan cuotas especiales de gastos o un incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda donde se realice dicha actividad, siempre que estas modificaciones no supongan un incremento superior al 20 %.

Como es lógico, en virtud del principio del art. 9.º3 de la CE dichos acuerdos no podrán tener carácter retroactivo.

34. Herrero Suárez, C. (2017): «Las viviendas de uso turístico: ¿El enemigo a abatir? Reflexiones sobre la normativa autonómica en materia de alojamientos turísticos», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 70, julio-diciembre 2017, p. 160.

Por otra parte el Estado tiene competencia en la legislación general sobre telecomunicaciones, y la incidencia que sobre las plataformas de comercialización «On Line» como Airbnb y Home Way tienen sus determinaciones, aunque debemos recordar que no nos encontramos, en principio, con servicios de comercio electrónico, sino con modalidades de comercialización electrónica de servicios turísticos.

Con carácter general igualmente debemos recordar las competencias del Estado en materia de planificación e intervención sobre la economía recogidas en el apartado 1.20.ª de la Carta Magna, y que especialmente durante toda la crisis han sido reiteradamente aducidas como título habilitante para las más variopintas regulaciones.

También tiene especial incidencia en el ámbito de las viviendas con uso turístico la legislación básica en materia de medio ambiente reservada al Estado por el artículo 149.1.23.ª, puesto que, por ejemplo, en materia de recogida de residuos sólidos urbanos, no es lo mismo la ocupación para fines estrictamente residenciales que para otros fines con alta rotación de habitantes como es el turístico.

Por último, desde el punto de vista de las competencias estatales, debemos recordar las ya indicadas funciones estatales de garantía y defensa de la unidad de mercado y la competencia, funciones que en buena parte han sido asignadas a una administración independiente, esto es, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que en uso de sus competencias ha impugnado diversas regulaciones municipales (singularmente Barcelona) y autonómicas (así, por ejemplo, los casos de Madrid y Canarias).

Pero la estructuración territorial de nuestro Estado desde la Constitución de 1978 hace recaer en las comunidades autónomas el mayor peso de la capacidad legislativa sobre esta materia, al recogerse como competencia exclusiva de las comunidades autónomas en todos y cada uno de sus estatutos de autonomía el carácter exclusivo de estas en materia de turismo y urbanismo, incluso habiendo desaparecido prácticamente la legislación estatal preautonómica en esta primera materia.

De hecho la mayor parte de las regulaciones (sin perjuicio de las municipales que posteriormente abordaremos) en esta materia tienen la citada naturaleza autonómica, y así las normas de carácter específico sobre este fenómeno que hemos indicado anteriormente tienen todas una naturaleza autonómica.

Pero junto a las ya referidas disposiciones turísticas y urbanísticas hay otras series de títulos competenciales que pueden incidir desde el ámbito de las comunidades autónomas en el fenómeno de las viviendas vacacionales, y así, por citar tan solo un ejemplo, podemos recoger la competencia sobre medidas adicionales para la protección del medio ambiente que tienen las

distintas comunidades atribuida en sus estatutos, y otros títulos ambientales, como aguas, etc., que desde luego sirven para ordenar el territorio y las implantaciones de usos, ya sean turísticos o meramente residenciales.

Finalmente dentro de este marasmo competencial debemos recordar el papel de las entidades locales en su conjunto conforme a la estructura prevista por el artículo 137 de la Constitución, que recuérdese recoge la existencia de cabildos y diputaciones por un lado y por otro los municipios.

Igualmente en el ámbito local cabe recoger la capacidad que tienen las comunidades autónomas para crear y regular otras entidades locales de ámbito supramunicipal como es el caso de las comarcas en Aragón, Castilla y León y Cataluña, al amparo de los artículos 141.3 y 152.3 de la Ley de Leyes[35].

Esta distinción no es baladí, puesto que las diversas leyes autonómicas atribuyen a unas u otras entidades locales competencias en mayor o menor medida sobre la materia que nos ocupa en los ámbitos del turismo y el urbanismo.

Así, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias el artículo 13 del Decreto autonómico 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, recoge la competencia de los cabildos insulares para recibir la declaración responsable de los titulares de viviendas que pretendan someterse al régimen de alquiler turístico, siendo los cabildos los competentes para proceder a la inscripción en el registro de entidades turísticas de la Comunidad Autónoma.

Pero en el conjunto de la nación, ante la escasez de competencias en esta materia de las diputaciones provinciales de régimen común, y dada la existencia de cinco comunidades autónomas uniprovinciales no dotadas de un segundo nivel generalizado de Administración local, las entidades con mayor responsabilidad serán los municipios.

En efecto, conforme a las potestades atribuidas por el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, LRBRL, los municipios han desempeñado siempre un papel clave en la regulación y ordenación urbana, siendo el fenómeno de las viviendas vacacionales un verdadero elemento perturbador de la convivencia y ordenación tradicional del uso residencial. Aunque hay quien sostiene[36] que

35. Una perspectiva de la ordenación supramunicipal la hemos abordado en García Rubio, F. (2018): «La coordinación y la cooperación territorial. El marco de referencia supramunicipal de las políticas urbanas», en Alonso Ibáñez, R. (coord.): *Retos del desarrollo sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 133 a 236.

36. Cobos, S., Mallo, M. y Silvestre, X. (2017): «Aspectos urbanísticos y administrativos de las viviendas de uso turístico. Régimen jurídico, ordenación urbanística y procedi-

los municipios tienen escaso margen en la materia, derivado de las limitaciones europeas, constitucionales y legales de carácter estatal y autonómico anteriormente apuntadas, pero siendo las obligaciones más concretas y ambiciosas hasta ahora aprobadas con respecto a este fenómeno. Pero es evidente que, conforme a la distribución constitucional de competencias, los municipios tan solo tienen en materia de turismo competencias sobre *información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local*. Aspecto este que las legislaciones autonómicas no han variado.

No obstante, el art. 27 LRBRL recoge las competencias delegadas, y en su apartado 3.j) nos indica: «Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las comunidades autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias: (…) j) Promoción y gestión turística»[37].

También es de destacar el art. 30 LRBRL, que faculta a las comunidades autónomas a establecer regímenes especiales para municipios con predominio en su término, entre otras, de las actividades turísticas[38]. Enumeración que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, constituye un «numerus apertus»[39]. Tales regímenes especiales se encuentran normalmente incluidos

mientos de intervención. Referencia a su regulación en las diferentes comunidades autónomas», en Fuentes-Lojo Rius, A. y Fuentes-Lojo Lastres, A. (coords.): *Conflictos legales en torno a las viviendas de uso turístico. Aspectos administrativos, urbanísticos, contencioso-administrativos, civiles y procesales*, Bosch, Madrid, pp. 19 a 154 (en concreto, p. 24).

37. Delegación que deberá realizarse conforme a las condiciones establecidas en la LRBRL y cuya constitucionalidad ha sido avalada por la STC 41/2016, de 3 de marzo, pero que lamentablemente no es muy habitual.

38. El art. 30 de la LRBRL dispone: «Las leyes sobre régimen local de las comunidades autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes».

39. *Vid.* STC 214/1989, de 21 de diciembre, en cuyo FJ 7.º indica: «La lectura del precepto permite comprobar el carácter meramente descriptivo y ejemplificativo de los posibles supuestos de municipios susceptibles de ser sometidos, por ley autonómica, a un régimen especial, sin que suponga ni una constricción al legislador autonómico para establecer tal régimen especial, ni tampoco una limitación a fijarlos, puesto que, por la propia cláusula final con la que se cierra la enumeración deja un amplísimo margen de discrecionalidad y creatividad a la legislación de la comunidad autónoma».

en la legislación autonómica, que reconoce la calidad de municipio turístico, mediante acto de la Administración, a aquel con una marcada afluencia de turismo y para el que en algunos casos se prevé una compensación económica[40].

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de marzo de 2011 (*Comisión Europea vs. Reino de España*, asunto C-400/08) consideró que la regulación catalana sobre grandes establecimientos comerciales presentaba carácter económico, y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña n.º 613/2013, de 30 de septiembre, fundamentada en la anterior, anuló determinados preceptos del *Plan especial de equipamiento comercial alimenticio de Barcelona*. Por contra, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña n.º 199/2014, de 2 de abril, enjuicia la adecuación a derecho del *Plan especial de establecimientos de concurrencia pública, hostelería y otros servicios del Distrito de Ciutat Vella* (Barcelona), y declara nula la exigencia de renuncia previa de una o varias licencias de actividad titularidad del mismo solicitante para obtener una nueva, pero considera que el resto de las restricciones contenidas en el Plan no son contrarias a la Directiva de Servicios, por estar recogidas en una norma urbanística[41].

A juicio de Román Márquez, los instrumentos de planificación urbanística de las viviendas de uso turístico en las ciudades de Madrid y Barcelona coinciden en sus objetivos fundamentales, los cuales sirven de justificación a las restricciones impuestas para su establecimiento y explotación. Los diferentes objetivos fijados por los redactores de ambos planes pueden concretarse en los siguientes: a) uso equilibrado del suelo; b) reducción de externalidades negativas; y c) promoción del derecho a una vivienda digna.

En relación con el primero de estos objetivos, la tradicional flexibilidad de la ordenación urbanística de la ciudad ha propiciado una diversidad de los usos del suelo, la cual se encontraría amenazada por el intenso desarrollo turístico, que amenaza con implantar un *monocultivo económico* en torno a esta actividad.

40. Sobre la configuración del municipio turístico es de destacar Fernández Ramos, S. (2003): «El Régimen Jurídico del municipio turístico en Andalucía: El Derecho a la carta», *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 52, pp. 51 a 85.

41. Al respecto *vid.* Alcover Povo, M. (2018): «Aspectos contencioso-administrativos», en Fuentes-Lojo Rius, A. y Fuentes-Lojo Lastres, A. (coords.): *Conflictos legales en torno a las viviendas de uso turístico. Aspectos administrativos, urbanísticos, contencioso-administrativos, civiles y procesales*, Bosch, Madrid, pp. 155 a 238.

Así, en este sentido, Socías Camacho[42] advierte de fenómenos como la *urbanalización* −homogeneización del paisaje urbano− o la *brandificación* −desaparición del comercio local y del patrimonio cultural en favor de las empresas transnacionales−, ambos vinculados con la actividad turística en los centros urbanos.

Tales amenazas justificarían una intervención pública tan intensa en el mercado, alterando la ley de la oferta y la demanda. Este objetivo estaría conectado directamente con el principio de desarrollo territorial urbano y sostenible contenido en el artículo 3 del TRLSRU. En virtud de este principio, los poderes públicos deben formular y desarrollar las políticas de su respectiva competencia de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma racional.

Concretamente, en relación con el objetivo del uso equilibrado del suelo en un contexto de alta presión turística, el número 3 de este precepto −apartados a, g y j− exige a los poderes públicos que posibiliten el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano «integrado socialmente», así como la integración en el tejido urbano de cuantos usos resulten compatibles con la función residencial con el objetivo de contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación a los servicios, dotaciones y equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión e integración social, y todo ello teniendo en cuenta la «perspectiva turística», en el sentido de facilitar el «uso turístico responsable».

5
La ordenación urbana como paradigma de la intervención administrativa sobre viviendas

5.1
Determinaciones generales

Como ya hemos apuntado, uno de los pocos aspectos que escapan al ámbito de la Directiva de Servicios es el de la ordenación territorial y el urbanismo,

42. Socías Camacho, J. M.ª (2018): «Estado regulador y alojamiento colaborativo. El régimen de la intervención pública limitadora de la prestación del servicio», *Revista de Administración Pública*, n.º 205, pp. 131-170; y (2017): «Un problema actual de la vivienda: uso residencial "versus" uso turístico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 317, pp. 17-47, y en concreto p. 24.

por lo cual esta es la vía más utilizada para la regulación del fenómeno de las viviendas destinadas a usos turísticos.

Pero estas técnicas normativas no están exentas de polémica, y así, la propia CNMC[43] considera que carece de justificación económica determinar mediante el planeamiento urbanístico dónde puede establecerse una vivienda de uso turístico, o cuál es el número de viviendas turísticas que tiene que haber en un área determinada. En el supuesto de que existan externalidades relevantes y específicas de este tipo de viviendas, se podrían corregir con mecanismos más proporcionados.

Por su parte, las autoridades de competencia vasca y catalana han señalado, en varios informes sobre normativa urbanística local, que cualquier regulación de tipo urbanístico que contenga regulación de carácter económico o comercial debería estar sujeta a lo dispuesto por la Directiva de Servicios[44].

Así, en este ámbito, debemos destacar como principal fórmula la de la regulación de los usos que debe contenerse en el Plan General de Ordenación Urbana, o figura equivalente prevista en la legislación de las comunidades autónomas.

El anterior PGOU de Madrid establecía dentro de sus usos la figura del «hospedaje», con tres modalidades: *hoteles, apartahoteles* y *apartamentos turísticos*, por lo cual ya existían -y hablamos de 1985- unas posibilidades regulatorias de este incipiente fenómeno. Así los usos permitidos del suelo que conforme al artículo 15 del TRLSRU[45] son parte del estatuto de la propiedad, y por tanto los propietarios de viviendas estarán obligados a destinar estas a los fines previstos por el planeamiento urbanístico en lo que se refiere a los usos (sin perjuicio de las situaciones de «fuera de ordenación»).

43. CNMC: Informe 2018, *op. cit.*, p. 36.

44. La ACCO, en la Nota OB 33/2017 sobre la aprobación definitiva del PEUAT de Barcelona, reitera que las normas contenidas en el PEUAT, a pesar de configurarse como un instrumento urbanístico, presentan una incidencia significativa en el mercado del alojamiento turístico, recomendando el estudio de alternativas a las restricciones establecidas -moratorias en la concesión de licencias de alojamientos turísticos-. En julio de 2015, el Ayuntamiento de Barcelona anunció una moratoria en la concesión de licencias de alojamientos turísticos por un período de un año, con el objetivo de elaborar un plan especial de regulación de alojamientos turísticos.

45. *1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:*
a) Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.
(...)

Esa regulación de los usos tiene que ser de detalle (al menos en la concepción originaria de la legislación estatal, ahora meramente supletoria) en el suelo urbano, que se dividirá en usos concretos y conforme al planeamiento, y así, por ejemplo, el PGOUM, con usos admitidos asociados, compatibles, alternativos, etc.

Pero junto al planeamiento general esta regulación de usos puede especificarse por un planeamiento de desarrollo y concretamente con la figura de un plan especial (o figura equivalente de las diferentes comunidades autónomas). En ese sentido podemos discutir cuál es la figura adecuada para dicha regulación concreta de los usos «turísticos» del suelo residencial.

Así, el municipio más adelantado en esta materia es el de Barcelona, que ya reguló en 2010 un planeamiento de usos, anterior al plan especial que hemos citado de 2016. Este plan especial de 2010 ha sido objeto de anulación por la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2016, que cuestiona la adecuación de esta figura de planeamiento para limitar usos no previstos por el PGOU. Por tanto debemos plantearnos la necesidad de una previa habilitación o regulación de mínimos en cuanto a los usos residenciales y turísticos en el propio PGOU, como realiza el Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria en su actual tramitación de una modificación puntual de su PGOU, estableciendo requisitos para permitir el uso de alquiler turístico de las viviendas en su término municipal (entrada diferenciada del resto del edificio, etc.).

En cualquier caso, la mayor parte de estos planeamientos, ya aprobados o en curso de tramitación, como es el caso de Madrid, optan por el mantenimiento del uso residencial, y se encuentran con una voluntad de establecer condiciones, que no pueden ser de «implantación de la actividad» por la ya referida regulación de la Directiva de Servicios, su legislación de transposición y la jurisprudencia, puesto que la CNMC se encarga de impugnar inmediatamente cualquier actuación que detecte en ese sentido, y así podemos citar las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña número 357, de 12 de junio de 2014, y números 371 y 391, de 19 de junio de 2017.

5.2
La suspensión de licencias

La suspensión del otorgamiento de licencias es una de las técnicas más utilizadas desde la perspectiva de la ordenación urbana para regular determinadas situaciones. Ahora bien, en el aspecto que nos ocupa, deberemos diferenciar entre dos modalidades diferentes de esta técnica general: por una parte las moratorias generales en un ámbito para la concesión de licencias determi-

nadas (así, la de usos turísticos), y por otro lado la suspensión automática de licencias para realizar una posterior modificación del planeamiento.

En cualquier caso ambas modalidades deben vincularse a la exigencia de licencia de obras, por la desaparición de los controles previos en materia de actividades de servicios.

Por su parte, en enero de 2018, el Ayuntamiento de Madrid estableció la suspensión también durante un año en la concesión de licencias[46] para todos los tipos de alojamiento turístico, ubicados en edificios residenciales, del distrito centro de Madrid. En distintos distritos periféricos de la capital, la moratoria afecta solo a las viviendas de uso turístico ofrecidas por proveedores profesionales y que requieren de licencia para operar. Tras la citada suspensión se ha tramitado el Plan especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje[47].

La justificación esgrimida por el Ayuntamiento de Barcelona para la imposición de esta moratoria es garantizar la convivencia entre vecinos y turistas. Entre los motivos de la moratoria de alojamientos turísticos alegados por el Ayuntamiento de Madrid están la congestión en algunas zonas de la ciudad, que dificulta la convivencia entre residentes y turistas, el impacto sobre la habitabilidad de los edificios y la utilización del espacio público, y la incidencia en el precio de la vivienda.

Así, ambas técnicas deben ajustarse a los principios de intervención administrativa anteriormente expuestos, y en especial al de proporcionalidad, y para valorar la proporcionalidad de la suspensión de licencias y, por ende, de las resoluciones dictadas a los interesados por las que se interrumpen sus procedimientos, debería tenerse en cuenta la posibilidad de limitar el carácter absoluto de la restricción impuesta, atendiendo a circunstancias que tuvieran un impacto menos restrictivo sobre los operadores económicos, como su du-

46. Sobre la suspensión del otorgamiento de licencias puede consultarse la «Nota sobre la suspensión de la tramitación de las licencias de alojamientos turísticos por parte del Ayuntamiento de Barcelona» de la ACCO, y los informes sobre la Ordenanza y modificación del Plan urbanístico de las ciudades de San Sebastián y Bilbao, respectivamente (Proyecto LEA/AVC n.º 250-PROM-2017 y Proyecto LEA/AVC n.º 251-PROM-2017 de la AVC).

47. Disponible en https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Medio-ambiente-y-urbanismo/Urbanismo/Planeamiento-urbanistico/Plan-Especial-de-regulacion-del-uso-de-servicios-terciarios-en-la-clase-de-hospedaje/?vgnextfmt=default&vgnextoid=b71cbc8d3c9f4610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=eae9508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD

El citado acuerdo fue prorrogado el 31 de enero de 2019 por otro año, pero tras la aprobación definitiva, ya indicada anteriormente, de 27 de marzo de este año, se levantó, siendo aplicable el planeamiento especial ya vigente.

ración, una limitación más ajustada del ámbito territorial de aplicación, las distintas tipologías de los establecimientos, o la posibilidad de efectuar nuevas aperturas en sustitución de los posibles cierres que pudieran tener lugar durante la suspensión.

Para la CNMC, el establecimiento de una moratoria no es una solución óptima desde el punto de vista económico, pero debemos recordar que desde el punto de vista jurídico-administrativo es una técnica tradicional y obligatoria por seguridad jurídica para evitar conflictos e indemnizaciones innecesarias, ante un inminente cambio de ordenación.

Pero esa opinión, desde un punto de vista económico, debe contestarse desde un punto de vista jurídico-urbanístico (técnica de suspensión de otorgamiento de licencias), y así, por ejemplo, se ha de recordar que el artículo 70.4 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), prevé, a los efectos de la elaboración, formación, tramitación y aprobación de todo tipo de instrumentos de planeamiento urbanístico y de sus modificaciones o revisiones, e incluso en la fase de avance de planeamiento, la posibilidad de suspender la realización de actos de uso del suelo, de construcción y edificación y de ejecución de actividades. En todo caso, la aprobación inicial de un proyecto de Plan de Ordenación Urbanística o de su modificación o revisión comportará dicha suspensión. El período de vigencia total, continua o discontinua, de la medida cautelar de suspensión con motivo de un mismo procedimiento de aprobación de un Plan de Ordenación Urbanística, o de su modificación o revisión, no podrá exceder de un año ampliable otro año cuando dentro de aquel se hubiere completado el período de información pública.

Esta capacidad[48] ha sido ratificada en numerosas ocasiones por el Tribunal Supremo (así, la STS 2536/2016, de 30 de noviembre de 2016 –ponente: Fernández Valverde-), y tiene regulaciones similares en los países de nuestro entorno, como en el derecho francés, con la figura de la «sursis à statuer», y más tarde el derecho italiano, con las «misure di salvaguardia»; ambas figuras de carácter cautelar, encaminadas a proteger la efectividad de los planes urbanísticos en fase de elaboración, van a servir de antecedentes jurídicos de la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas, introducida en la legislación española por la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

De hecho, y al margen de las determinaciones autonómicas, esta figura es obligatoria de forma directa en Ceuta y Melilla (y supletoria en el resto del territorio nacional), puesto que el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen

48. Al respecto *vid.* Fernando Pablo, M. (1987): *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas*, Montecorvo, Madrid.

del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1346/1976, supuso igualmente una relación de continuidad que prácticamente reproduciría ahora en su artículo 27 lo dispuesto en la Ley 19/1975, en su artículo 22, introduciendo un único cambio relevante, que no es otro que el que la aprobación inicial determinaría por sí sola la suspensión, como efecto legal e inmediato conectado a la propia aprobación, en aquellas zonas del territorio objeto de planeamiento cuyas nuevas determinaciones supusieron modificación del régimen urbanístico anterior.

Igualmente es aplicable, desde su resurrección por la STC 61/1997, el Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana; fue la primera norma constitucional que reguló la figura de la suspensión de las licencias urbanísticas, y perfeccionó el régimen jurídico de la figura, manteniendo las modalidades de suspensión automática y facultativa y continuando el proceso de ampliación de los ámbitos objetivos de la figura iniciado con el TRLSOU/76; así, los instrumentos de planeamiento que habilitarían el ejercicio de la potestad de suspensión serían los planes generales municipales, las normas subsidiarias de planeamiento municipal, los planes parciales, los planes especiales y los estudios de detalle, y las licencias que podrían ser objeto de suspensión son las ya tradicionales licencias de edificación y parcelación de terrenos, y se añadirían las licencias de demolición.

En relación con la moratoria en la concesión de licencias de alojamientos turísticos en Barcelona, la ACCO[49] considera que establece una barrera de entrada en el mercado de carácter insalvable para nuevos operadores y una reducción de la presión competitiva para los incumbentes. Esto se traduce en efectos negativos en el bienestar de los consumidores y usuarios en términos de variedad y calidad de la oferta, de innovación y de políticas de precios.

Debe recordarse que algunas normas autonómicas restringen la actividad de las viviendas de uso turístico a determinadas zonas predeterminadas administrativamente. Esta medida protege a los operadores turísticos ya establecidos de la presión competitiva que genera la mayor oferta y variedad de viviendas turísticas, y crea barreras geográficas dentro del mercado local y regional, en perjuicio de consumidores y usuarios. La localización geográfica es una variable fundamental en el mercado de alojamiento turístico, y los operadores tienen incentivos a concentrarse en determinadas zonas, más atractivas para la demanda por sus servicios y centros de ocio, o por estar cerca de

49. https://atc.gencat.cat/es/agencia/noticies/detall-noticia/20170922-ieet. «Nota sobre la suspensión de la tramitación de las licencias de alojamientos turísticos por parte del Ayuntamiento de Barcelona», p. 2.

paisajes naturales o centros culturales-históricos, o por una combinación de estos. Por ejemplo, la normativa vigente en la Comunidad de Madrid considera que la cesión de la vivienda para uso turístico es incompatible con su uso residencial. En particular, el artículo 6 del Decreto de apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico de esta Comunidad determina que las viviendas de uso turístico no podrán utilizarse como residencia permanente, ni con cualquiera otra finalidad distinta del uso turístico, lo que supone una prohibición explícita de la utilización de las viviendas habituales para uso turístico.

5.3
El planeamiento general y especial

Tal y como apunta Ramos Benjumea[50], la regulación urbanística de los apartamentos turísticos en las ordenanzas de los instrumentos de planeamiento urbano debe limitarse a prever las zonas en que se permita su implantación, siempre en justa correspondencia con el principio de proporcionalidad en relación con otras actividades económicas análogas como es la actividad hotelera; aun así, en dichas ordenanzas urbanísticas se podrán regular determinadas condiciones de implantación, tales como la equiparación de la edificabilidad de este uso a la residencial o a la terciaria a efectos de previsión de dotaciones, la equiparación de unidades de apartamentos turísticos a unidades residenciales a efectos del cómputo de la densidad máxima de viviendas por zonas, previsión de implantación como uso compatible o complementario con otros característicos hasta un porcentaje determinado, superficie mínima edificable de la unidad de este uso, entre otras.

Pero está permitido al planificador urbanístico regular las condiciones de implantación y desarrollo de la actividad, una vez autorizado su uso, como es el caso de la regulación del uso turístico por habitaciones o por unidades completas, o las condiciones técnicas edificatorias o de publicidad del uso de apartamento turístico, por cuanto dicha regulación es de competencia autonómica, que excede de la potestad de planeamiento municipal, y además estas medidas inciden en el principio de libre circulación de servicios.

El Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT) de Barcelona condiciona la implantación de nuevos establecimientos de alojamiento turístico en determinadas zonas a que estos guarden una distancia mínima entre sí, distancia que en determinadas zonas aumenta con el número de plazas de alojamiento y que en algunos casos es lineal y en otros es radial.

50. Ramos Benjumea, M.ª C. (2018): «Apartamentos turísticos y la planificación urbanística», *Actualidad Administrativa*, n.º 5.

Por su parte, el Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) del Casco Antiguo de Pamplona contempla la concesión de licencias para edificios que se dediquen exclusivamente a uso turístico, según un sistema de distancias.

Diferentes municipios como Barcelona, Bilbao o San Sebastián han modificado sus planes de ordenación urbana para incorporar restricciones a la implantación de viviendas turísticas en determinadas zonas de la ciudad (zonificación), y otros, como Madrid, Pamplona, Las Palmas de Gran Canaria y Palma de Mallorca, tienen previsto hacerlo en el corto plazo. En algunos casos, se prohíbe la implantación de nuevas viviendas de uso turístico, y en otros, se limita su número, estableciendo distancias mínimas entre alojamientos o número máximo de viviendas.

El motivo alegado en las distintas regulaciones de esta restricción es, por un lado, paliar problemas de congestión y externalidades negativas (ruidos, contaminación, problemas de convivencia) que generarían los alojamientos turísticos sobre los residentes de estas zonas, y, por otro, mitigar el efecto que la proliferación de VUT tendría sobre el precio del alquiler de viviendas de largo plazo.

Concretamente, Bilbao introduce el «uso de alojamiento turístico» para regular las viviendas de uso turístico, y Pamplona[51] propone incluir los apartamentos turísticos dentro de la categoría «uso eventual residencial», categoría que engloba a todos los locales que ofertan alojamiento turístico.

A veces se pretende un uso exclusivamente residencial (estableciendo la obligación de contar con un acceso independiente al edificio para las primeras). Además, se imponen restricciones con el objetivo de limitar el número de viviendas de uso turístico dentro de un mismo edificio, estableciendo la superficie máxima que deben ocupar las viviendas de uso turístico en un edificio o su número máximo dependiendo del número de plantas del mismo.

En relación con el posible fallo de mercado o razón imperiosa de interés general para la regulación del uso turístico de las viviendas, no se aprecia que dichas viviendas generen externalidades por usos incompatibles, por lo que su regulación a través del planeamiento urbanístico no sería necesaria. Los problemas de convivencia dentro de un mismo edificio, señalados en la exposición de motivos de los planes urbanísticos, no son exclusivos del uso

51. De acuerdo con la nota de prensa del Ayuntamiento de Pamplona, en la que se anuncia la modificación del Plan General Municipal de Pamplona y del Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) del Casco Viejo, entre julio y noviembre de 2017, el número de apartamentos turísticos reglados en Pamplona se ha incrementado en un 50 %, pasando de 99 a 149, según un estudio realizado por la consultora Meridiano Zero para el Ayuntamiento.

turístico de estas viviendas, y también existen en viviendas con un uso exclusivamente residencial, tal y como resalta la doctrina[52].

Por otra parte, los planes urbanísticos regulan la cesión parcial de la vivienda (es decir, el alquiler de habitaciones en viviendas de particulares) para uso turístico de forma diferente a la cesión total de la vivienda, considerando la cesión parcial de esta como uso residencial. Esta clasificación de usos según el tipo de cesión de la vivienda puede llegar a considerarse arbitraria y no se motiva adecuadamente.

Además existe una heterogeneidad en las regulaciones, incluso en municipios cercanos, y así Bilbao considera que el alquiler de habitaciones en viviendas particulares para uso turístico se asimila a todos los efectos al Uso Residencial, mientras que San Sebastián requiere que la vivienda sea la vivienda habitual del propietario para considerar la asimilación a este uso.

Para que la cesión parcial de la vivienda se considere uso residencial, implica que esta puede realizarse sin las restricciones impuestas a la cesión total (por ejemplo, las habitaciones pueden situarse en viviendas de altura superior a la primera planta y no se les requiere acceso independiente), lo que es inconsistente con los argumentos utilizados para restringir la cesión total de la vivienda para su uso turístico. Si el motivo de las restricciones impuestas sobre la cesión total de una vivienda para su uso turístico en el planeamiento urbano es la existencia de incompatibilidad entre los usos residencial y turístico dentro del mismo edificio, no se alcanza a entender por qué dicha incompatibilidad no existe dentro de una misma vivienda, cuando la finalidad de la cesión parcial de la misma (al igual que de la cesión total) es el alojamiento turístico.

5.4
Requisitos técnicos y equipamientos mínimos de las viviendas de uso turístico

En ocasiones, bajo la justificación de requisitos técnicos y equipamientos mínimos para garantizar la habitabilidad en la vivienda o una calidad considerada suficiente o recomendable desde la Administración, la normativa autonómica recoge un conjunto de requisitos que incrementan los costes administrativos, de acceso y de ejercicio de la actividad, lo cual es muy discutible que pueda abordarse desde el aspecto del planeamiento urbanístico. Por ejem-

52. Ramos Benjumea, M.ª C. (2018), *op. cit.*; y Goñi Rodríguez de Almeida, M.ª (2018): «El alquiler vacacional como actividad molesta en la Comunidad de propietarios», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 765.

plo, distintas normativas requieren equipamiento completo de la vivienda o, incluso, requisitos más específicos (medidas de la cama, puntos de luz, tipo de perchas, etc.), que implican un incremento innecesario en los costes para los propietarios de las viviendas. Otro grupo de requisitos vinculado a los equipamientos son las dimensiones mínimas de las estancias, que se erigen en requisitos de imposible cumplimiento en numerosas viviendas y tienen como efecto excluir del mercado a buena parte de la oferta.

Distintas normativas autonómicas recogen la obligación de colocar una placa identificativa en el exterior de la vivienda, indicando que las viviendas se destinan a esta actividad, o, por ejemplo, la obligación de habilitar sistemas de refrigeración y calefacción fijos en las habitaciones y salones, con capacidad para mantener la vivienda a 19 grados[53].

El establecimiento de características mínimas de un alojamiento, tales como persianas en las ventanas, climatización, servicio wifi, limpieza en la casa, servicio de guía turístico, etc., puede ser un elemento demandado o valorado positivamente por parte de un conjunto de usuarios. Aunque algunas regulaciones podían resultar necesarias, en numerosas ocasiones dichas regulaciones no resultaban proporcionadas.

En ningún caso deberían constituir este tipo de servicios de valor añadido una obligación para su puesta a disposición en las plataformas, en alquiler o intercambio, de la misma manera que no son exigibles para la residencia permanente. Recientemente se ha detectado el establecimiento de una superficie mínima, tanto para el alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico como para la cesión de la vivienda completa para uso turístico.

La Ordenanza reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico del Ayuntamiento de San Sebastián[54] determina que en ningún caso la vivienda que se dedique a uso turístico podrá tener una superficie útil menor de 35 m^2. Por su parte, el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía[55] señala que imponer el cumplimiento de determinados requisitos en la prestación del

53. Informe N 06/14, sobre el Proyecto de Decreto de las Viviendas de Uso Turístico de Andalucía.

54. Disponible en https://www.donostia.eus/info/ciudadano/urbanismo_planos.nsf/fwCategoria?ReadForm&idioma=cas&id=A423010377686&cat=Ordenanza%20reguladora%20del%20uso%20urban%C3%ADstico%20de%20vivienda%20tur%C3%ADstica%20y%20alquiler%20de%20habitaciones%20en%20vivienda%20habitual%20para%20uso%20tur%C3%ADstico

55. https://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiahaciendayadministracionpublica/consejeria/adscritos/adca/estructura/organos-colegiados/59923.html

servicio, semejantes a los exigidos para apartamentos turísticos y establecimientos hoteleros, puede beneficiar a los operadores que compiten en el mercado desarrollando su actividad turística de manera permanente y habitual, mientras que, para los que la ejercen temporalmente, estos requisitos pueden resultar desproporcionados.

5.5
Cambio de dotaciones por alteración de usos

Lo que es una evidencia es que si se produce un cambio de usos desde el residencial a un terciario de hospedaje se exigirá un mayor número de dotaciones para contener residuos urbanos, plazas de garaje, etc., aunque esto es opinable, dado que no se genera un mayor volumen edificatorio y no existe una previsión al respecto, al menos en el supletorio TRLSOU/76.

6
La zonificación en usos y el planeamiento. Singularidades

El planeamiento urbanístico es la principal fuente normativa de las entidades locales; es tan importante que se caracteriza por un procedimiento de aprobación bifásico, que en la aprobación definitiva supone la aprobación por parte de las respectivas comunidades autónomas, al menos en las principales figuras del planeamiento.

Dentro de las diferentes figuras del planeamiento, los planes generales de ordenación urbana (o denominación equivalente otorgada por la legislación autonómica) estipulan la división de todo el término municipal en clases de suelo (rústico, urbanizable y no urbanizable), y a su vez la calificación de estos en usos permitidos.

La regulación de esta obligación se recoge en el supletorio Reglamento estatal de planeamiento, aprobado por el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio[56]. Así, la calificación del suelo supone la atribución a cada parcela en suelo urbano, y, por zonas, en el suelo urbanizable y no urbanizable, de una

56. Que establece en su artículo 25.1 que «Los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio se establecerán por el Plan General teniendo en cuenta el modelo de desarrollo urbano adoptado, definiendo: a) La asignación a las diferentes zonas de los correspondientes usos globales cuya implantación se prevea, y la intensidad de los mismos». Esto se complementa por el art. 29.1, que a su vez indica: «En suelo urbano, los Planes Generales contendrán, además de las determinaciones de carácter general, las siguientes: (…) c) Asignación de usos pormenorizados correspondientes a las diferentes zonas, definiendo de forma detallada la específica utilización de los terrenos incluidos en cada una de ellas».

tipología permitida, actuando aquí el planeamiento como norma reglamentaria de desarrollo de la Ley para configurar para cada inmueble su estatuto y posibilidades de uso; o, como indica Arana García[57], la calificación del suelo supone la atribución a cada suelo de un concreto y específico uso e intensidad que, por tanto, condicionará absolutamente el destino y valor de cada propiedad inmobiliaria.

No hay limitaciones[58] respecto al tipo de usos, pudiendo el planificador municipal crear los que considere necesarios (dentro del suelo urbano, por ejemplo, tendríamos el uso residencial, el industrial, el terciario, zona verde, etc.).

La clasificación y calificación del suelo son dos de las principales funciones que tiene que cumplir el planeamiento municipal general (sin perjuicio de las especificaciones que apuntaremos sobre el de desarrollo) y que conectan de forma necesaria y esencial la función pública de planeamiento con el derecho de propiedad del suelo. De ellas dependerá, por tanto, la estructura de crecimiento de la ciudad, y, por otro lado, la configuración de los derechos de los propietarios del suelo.

Esta circunstancia tiene su origen teórico en la concepción estatutaria de la propiedad del suelo, que, en virtud de la función social de este, fijada por la legislación urbanística por desarrollo del precepto del art. 33 de la Constitución, supone el ejercicio del derecho en los términos del planeamiento, al cual remite la legislación urbanística para la asignación concreta de usos y

57. Arana García, E. (2018): «La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias», *REALA. Nueva Época*, n.º 10.

58. No obstante, para la CNMC las restricciones de acceso al mercado basadas en la localización de la vivienda, según la calificación urbanística del suelo en el que se ubique la misma, tienen el efecto negativo mencionado anteriormente. En el mercado del suelo, pueden existir determinados tipos de fallos de mercado, generalmente vinculados a externalidades por usos incompatibles del suelo, que conduzcan a un tamaño excesivo de una ciudad, o a la provisión de bienes públicos. Es decir, la zonificación por usos propia del planeamiento español estaría vinculada a la existencia de una externalidad por uso incompatible, que tendría lugar si, por ejemplo, una fábrica que emite contaminación se instala al lado de un parque muy concurrido. Como consecuencia del efecto que dicho nivel de contaminación puede producir en la población cercana, tradicionalmente se ha considerado que está justificado mantener una cierta distancia entre la actividad contaminante y las zonas residenciales. Sin embargo, cabe señalar que una vivienda de uso turístico es un alojamiento destinado a un uso residencial, sin perjuicio de que la vivienda, o una parte de ella, pueda ser objeto de una cesión temporal. Por tanto, por su propia naturaleza, la cesión de viviendas de uso turístico debe ser compatible con el uso residencial de la vivienda.

topologías admisibles para la edificación y/o explotación de cada parcela del territorio nacional.

Tal y como recuerda Arana García[59], una de las cuestiones más importantes que se plantea respecto a la zonificación como técnica regulatoria y de control del alojamiento turístico es si esta se puede considerar una medida que limita la libertad de prestación de servicios como libertad fundamental en la Unión Europea, y, por tanto, podría considerarse contraria a la Directiva 123/2006, de 12 diciembre, de Servicios. Evidentemente, aunque estemos ante una medida regulatoria de carácter urbanístico y no de la actividad turística en sí, las decisiones que se adopten en el ámbito urbanístico condicionan definitivamente la propia actividad. Contamos ya con varios pronunciamientos judiciales que han tratado este tema y han intentado aclarar la situación. El citado autor apunta una sentencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 30 de enero de 2018. En este asunto se analizaba, además de otras cuestiones que ahora no nos interesan, la compatibilidad con el derecho de la Unión de una medida urbanística de un ayuntamiento de los Países Bajos (Appingedam) consistente en prohibir que el comercio minorista de zapato y calzado se ubicara fuera del centro de la ciudad.

Ahora bien, la zonificación por usos del territorio municipal no debe implicar la necesaria incompatibilidad absoluta de usos que por su naturaleza puedan convivir, pero sí la de usos que puedan ser claramente alternativos o que no puedan integrarse en la trama urbana ordinaria, y así los de carácter industrial remitidos a los polígonos de este tipo de uso.

La complementariedad de usos es por tanto una herramienta muy utilizada por los planificadores municipales para, precisamente, evitar la excesiva rigidez de la planificación urbanística. El establecimiento de usos complementarios pretende evitar la excesiva especialización de uso y la segregación funcional de la ciudad.

El principio básico que subyace a la implantación de usos complementarios es el de evitar zonas estancas monofuncionales en la ciudad, buscando la mezcla o interrelación de destinos urbanísticos que se desarrollen en la misma, compatible con una concepción europea de «ciudad compacta»[60] como modelo de ciudad más sostenible ambientalmente, en el que no existen núcleos de población aislados y sí usos del suelo complejos y superpuestos en las mismas zonas, prestándose los servicios de forma cercana.

59. Arana Garcia, E., *op. cit.*, p. 7.

60. Al respecto de este concepto por el que optó nuestro legislador desde la exposición de motivos de la Ley estatal 8/2007, *vid.* Amenós Álamo J. (2016): «Reflexiones críticas sobre el mito de la ciudad compacta», *Revista de urbanismo y edificación*, n.º 37, pp. 23-56.

Veamos dónde está la diferencia entre uno y otro uso; esto es, entre el uso residencial-vivienda y el uso terciario-hotelero.

A ese respecto, lo primero que hay que señalar es que a efectos de tipificar urbanísticamente las viviendas para uso turístico, esto es, de determinar ante qué tipo de uso urbanístico nos encontramos, prevalece la normativa urbanística sobre la normativa sectorial. Así lo indica la Sentencia 513/2013 del TSJ de Madrid, de 17 de abril de 2013, que, tras exponer la normativa urbanística aplicable en Madrid, señala cómo la estabilidad y permanencia son condiciones *sine qua non* para que pueda calificarse el uso como residencial.

A la estabilidad y permanencia se contrapone la transitoriedad y ocasionalidad propia del uso turístico, y es que en el uso turístico de una vivienda no hay estabilidad y permanencia, sino transitoriedad y ocasionalidad: son alojamientos por días. De ahí que ese uso turístico se califique como uso terciario —ver la sentencia del TSJ de Madrid citada, así como la del JCA n.º 1 de Donostia/San Sebastián; en este último supuesto, el PGOU[61] realiza una completa sistematización y regulación de los usos urbanísticos, y contiene determinaciones para los supuestos en que aparezcan usos no previstos-.

Así, en opinión de Atxukarro[62], una vivienda que se destina al uso turístico sale del mercado de la vivienda; y eso tiene indudablemente efectos urbanísticos. El uso de vivienda desaparece y se deja de dar satisfacción a las necesidades de vivienda, por lo que habrá que dar respuesta a esas necesidades en otras localizaciones, y por tanto se corre el riesgo de que las zonas de mayor atractivo turístico se transformen en zonas de uso exclusivamente turístico, cuando hay un mandato a los poderes públicos, en aplicación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, de propiciar la denominada Ciudad Compacta, en la que ha de fomentarse la diversidad de usos.

Finalmente, en las edificaciones plurifamiliares, el uso turístico de las viviendas puede plantear problemas de compatibilidad con el uso de vivienda

61. En concreto, en el párrafo segundo del art. 8.4 de sus NN. UU., dice: «El Ayuntamiento podrá tipificar y tratar los usos no incluidos de forma expresa en ese contexto por la analogía de sus efectos urbanísticos con los de otros usos reseñados». El uso turístico de las viviendas no es un uso previsto por el PGOU. Ahora bien, en aplicación de lo dispuesto en las Normas Urbanísticas Generales, el Ayuntamiento —como hemos visto se otorga al Ayuntamiento la potestad de tipificar los usos no previstos por la analogía de sus efectos urbanísticos con los de otros usos expresamente previstos— ha entendido que las viviendas para uso turístico son un uso asimilado al uso terciario-hotelero y que, en consecuencia, le son de aplicación las limitaciones que las propias Normas Urbanísticas establecen para el cambio del uso residencial-vivienda al uso terciario-hotelero.

62. Atxukarro Arruabarrena, I. (2017): «La regulación urbanística de las viviendas para uso turístico», *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 12.

—puede mermar las condiciones de habitabilidad de las viviendas preexistentes; ver en ese sentido, entre otras muchas, las siguientes sentencias de la jurisdicción civil: AP Tarragona de 23 de mayo de 2002, AP Barcelona de 12 de julio de 2011, y AP Valencia de 20 de noviembre de 2013 y 25 de marzo de 2015—.

7
Conclusiones

Como ha podido comprobarse, el fenómeno del uso vacacional de viviendas es un hecho que ha venido para instalarse entre nosotros; es inevitable -no se puede poner puertas al campo-, al igual que otros fenómenos de plataformas colaborativas como el transporte (Uber y Cabify), por lo que en primer lugar se debe asumir el hecho, evitando intentos eliminadores (desde la legalidad) del fenómeno, puesto que las prohibiciones desde la Ley seca, cuando un fenómeno está extendido, solo generan economía sumergida.

Ahora bien, que exista no implica que campe por sus respetos sin control o regulación alguna, empezando con la lógica tributación que enlaza con los principios de igualdad y contribución general al sostenimiento de los gastos públicos de los artículos 14 y 31 de la Carta Magna, que con bastante retraso se pone en marcha desde enero de 2019.

Pero esta regulación no solo debe ser la tributaria, puesto que debe establecerse un marco de respeto de las normas de convivencia en las propiedades horizontales donde convivan residentes permanentes, con alojamientos turísticos de carácter temporal, para lo cual es urgente una implementación de la nueva redacción de la LPH, tras el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo.

No obstante, el núcleo de regulación es debido a la remisión de la LAU al régimen turístico, el de las condiciones de establecimiento y ejercicio de estas viviendas destinadas a usos turísticos, que corresponde a las comunidades autónomas.

Estas determinaciones no pueden recoger impedimentos que restrinjan o limiten la libre prestación de servicios, ni sistemas de control previo, por lo que el sometimiento a clasificación (registro autonómico) deja de ser constitutivo de la actividad turística y será reglado a posteriori.

En esta línea se ha manifestado la jurisprudencia, instada en buena parte por la CNMC, dado que las regulaciones administrativas no pueden limitar o eludir la libre competencia.

Cabe destacar la posibilidad, aún en discusión pero factible, de establecer equipamientos mínimos como aire acondicionado, etc., que lógicamente

se someterán a las potestades de inspección y sanción de las autoridades turísticas autonómicas, en los términos de sus respectivas legislaciones turísticas.

Pero realmente el mejor y más generalizado sistema de control es, por la elusión de la Directiva Bolkenstein, el urbanístico, que permite, mediante la inclusión en los diferentes PGOU (más discutible en lo referido a los planes especiales que regulen y desarrollen usos no previstos por el planeamiento general) de un régimen de usos y su control, una zonificación y obligaciones con respecto a las dotaciones, entre otras cuestiones, la regulación del fenómeno.

En este ámbito tienen un papel cardinal las diferentes entidades locales, ya sea como impulsoras (ayuntamientos) o como cooperantes (diputaciones, consells y cabildos).

8
Bibliografía

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (2011): «Informe N 02/11, sobre el Anteproyecto de Ley del Turismo de Andalucía»; (2014): «Informe N 04/14, sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la organización y el funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía»; (2014): «Informe N 06/14, sobre el Proyecto de Decreto de las Viviendas de Uso Turístico»; (2015): «Informe N 11/2015, sobre el Proyecto de Decreto de las viviendas con fines turísticos y de modificación de diversos decretos en materia de turismo».

Álamo Cerrillo, R. (2018): «Viviendas turísticas: fiscalidad, fraude e intercambio de información», *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, n.º 43.

Alcover Povo, M. (2018): «Aspectos contencioso-administrativos», en Fuentes-Lojo Rius, A. y Fuentes-Lojo Lastres, A. (coords.): *Conflictos legales en torno a las viviendas de uso turístico. Aspectos administrativos, urbanísticos, contencioso-administrativos, civiles y procesales*, Bosch, Madrid.

Amenós Álamo, J. (2016): «Reflexiones críticas sobre el mito de la ciudad compacta», *Revista de urbanismo y edificación*, n.º 37.

Arana García, E. (2018): «La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias», *REALA. Nueva Época*, n.º 10.

Atxukarro Arruabarrena, I. (2017): «La regulación urbanística de las viviendas para uso turístico», *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 12.

Autoridad Vasca de la Competencia (2015): Informe al Anteproyecto de Ley de Turismo de Euskadi; (2017): Proyecto LEA/AVC n.º 250-PROM-2017 - Informe sobre la Ordenanza reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico del Ayuntamiento de San Sebastián; (2017): Proyecto LEA/AVC n.º 251-PROM-2017 - Informe sobre la modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico; (2018): Proyecto LEA/AVC n.º 269-NORM-2018 - Informe sobre el Proyecto de Decreto de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico.

Autoritat Catalana de la Competència (2014): «Transacciones entre iguales (P2P) y competencia»; (2015): OB 20/2015 - Nota sobre la suspensión de la tramitación de las licencias de alojamientos turísticos por parte del Ayuntamiento de Barcelona; (2015): IR 22/2015 - Informe de Regulación sobre el Proyecto de decreto de reglamento de turismo de Cataluña; (2016): «Una regulación dinámica en el ámbito del alojamiento turístico»; (2016): «Transacciones entre iguales (P2P). Un paso adelante»; (2016): IR 24/2016 - Informe de Regulación sobre el Proyecto de decreto de reglamento de turismo de Cataluña (versión agosto 2016); (2016): OB 26/2016 – Nota sobre la aprobación inicial del Plan especial urbanístico de alojamientos turísticos (PEUAT) de Barcelona; (2016): OB 31/2016 - Nota sobre alternativa regulatoria sugerida por la ACCO a las restricciones que establecía inicialmente el PEUAT; (2017): OB 33/2017 - Nota sobre la aprobación definitiva del Plan especial urbanístico de alojamientos turísticos (PEUAT) de Barcelona».

Balaguer, J. y Pernías, J. C. (2013): «Relationship between spatial agglomeration and hotel prices. Evidence from business and tourism consumers», *Tourism Management*, 36, pp. 391-400.

Bauzá Martorell, F. J. (2018): «Intervención administrativa en la vivienda turística vacacional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 189, enero-marzo 2018, pp. 313-346.

Bauzá Martorell, F. J. (2018): «Planeamiento urbanístico y turismo. A propósito de la zonificación del alquiler turístico», *Práctica Urbanística*, n.º 152.

Cobos, S., Mallo, M. y Silvestre, X. (2017): «Aspectos urbanísticos y administrativos de las viviendas de uso turístico. Régimen jurídico, ordenación urbanística y procedimientos de intervención. Referencia a su regulación en las

diferentes comunidades autónomas», en Fuentes-Lojo Rius, A. y Fuentes-Lojo Lastres, A. (coords.): *Conflictos legales en torno a las viviendas de uso turístico. Aspectos administrativos, urbanísticos, contencioso-administrativos, civiles y procesales*, Bosch, Madrid.

Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana (2015): «Informe CDC PROM 14/2015 sobre actuación del Ayuntamiento de Valencia y de la Secretaría Autonómica de Turismo (Dirección General de Turismo de la actual Presidencia de la Generalitat) en relación con las viviendas de uso turístico».

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. CNMC (2015): «IPN/CNMC/007/15: Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón»; (2016): «Resultados preliminares. E/CNMC/004/15 Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa».

Cuscó Puigdellívol, E. y Font Garolera, J. (2015): «Nuevas formas de alojamiento turístico: comercialización, localización y regulación de las "viviendas de uso turístico" en Cataluña», *Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. XX, n.º 1134.

Doménech Pascual, G. (2017): «La regulación autonómica y local de las viviendas de uso turístico», *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 11.

Doménech Pascual, G. (2017): «La regulación de la economía colaborativa en el sector del taxi y los VTC», en Montero Pascual, J. J. (dir.), *La regulación de la economía colaborativa. Airbnb, BlaBlaCar, Uber y otras plataformas*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Doménech Pascual, G. (2015): «La regulación de la economía colaborativa (El caso "Uber contra el taxi")», *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, n.º 175-176.

Encarnación, A. M.ª de la (2018): «El alojamiento colaborativo: viviendas de uso turístico y plataformas virtuales», en Vandelli, L. y Font i Llovet, T. (dirs.): *Ordenación jurídico-administrativa del turismo*, Atelier, Barcelona.

Encarnación, A. M.ª de la (2016): «El alojamiento colaborativo: Viviendas de uso turístico y plataformas virtuales», *REALA. Nueva Época*, n.º 5.

Estupiñán Cáceres, R. (2018): «Reflexiones sobre la defensa de la competencia y las plataformas de economía colaborativa», *La Ley mercantil*, n.º 48, junio 2018.

Fernández Ramos, S. (2003): «El Régimen Jurídico del municipio turístico en Andalucía: El Derecho a la carta», *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 52.

Fernando Pablo, M. (1987): *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas*, Montecorvo, Madrid.

Flexas Mejías, J. G.: «Alojamientos Turísticos en Viviendas de Alquiler (España)», Memoria del Trabajo de Fin de Grado, curso 2015-2016, visitable en http://dspace.uib.es/xmlui/bitstream/handle/11201/3193/Flexas_Mejias_Juan_Guillermo.pdf?sequence=1

Fuentes-Lojo Rius, A. (2018): «La regulación del negocio de los pisos turísticos en las comunidades de propietarios», *Diario La Ley*, n.º 9234, 9 de julio de 2018.

García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2017): *Curso de derecho administrativo I*, pp. 477 a 487, Civitas - Thomson Reuters, 18.ª ed.

García Rubio, F. (2016): «Capítulo IV. Normativa específica para ciertos contratos con consumidores: 5. El contrato de adquisición de derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico», en León Arce, A. de (dir.): *Derechos de los consumidores y usuarios: doctrina, normativa, jurisprudencia, formularios*, vol. 1 (Derechos de los consumidores y usuarios [Doctrina, normativa, jurisprudencia, formularios]. Tomo I).

García Rubio, F. (2018): «La coordinación y la cooperación territorial. El marco de referencia supramunicipal de las políticas urbanas», en Alonso Ibáñez, R. (coord.): *Retos del desarrollo sostenible*, Tirant lo Blanch, Valencia.

González Carrasco, M.ª C. (2012): «El nuevo régimen de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n.º 3.

González Jiménez, P. M. (2017): «La oferta de viviendas de uso turístico a través de plataformas colaborativas: reflexiones desde el derecho de la competencia desleal», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 70, julio-diciembre 2017.

González-Deleito, N. (2018): «El posicionamiento de la CNMC frente a la regulación de las viviendas turísticas», *Actualidad Administrativa*, n.º 10.

Goñi Rodríguez de Almeida, M.ª (2018): «El alquiler vacacional como actividad molesta en la Comunidad de propietarios», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º 765.

Gosálbez Pequeño, H. (dir.) (2016): *El nuevo régimen jurídico del sector público*, El Consultor de los Ayuntamientos - Wolters Kluwer.

Guillén Navarro, N. A. (2015): «La vivienda de uso turístico y su incidencia en el panorama normativo español», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 45-46.

Herrero Suárez, C. (2017): «Las viviendas de uso turístico: ¿El enemigo a abatir? Reflexiones sobre la normativa autonómica en materia de alojamientos turísticos», *Revista de Estudios Europeos*, n.º 70, julio-diciembre 2017.

Íñiguez Ortega, P. (2013): «Derecho de contratos. La configuración del régimen del derecho de aprovechamiento por turno turístico a tenor de la Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias», en AA. VV., *Estudios de derecho mercantil.* Liber amicorum *profesor Dr. Francisco Vicent Chuliá*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Jiménez Soto, I. (2018): «Ordenación de los servicios turísticos: competencias administrativas y unidad de mercado», en Vandelli, L. y Font i Llovet, T. (dirs.): *Ordenación jurídico-administrativa del turismo*, Atelier, Barcelona.

Lora-Tamayo Vallvé, M. (2017): «Economía colaborativa y alojamiento», en Montero Pascual, J. J. (dir.), *La regulación de la economía colaborativa. Airbnb, BlaBlaCar, Uber y otras plataformas*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Marzal Raga, R. (2018): «Unidad de mercado y clasificación hotelera», en Vandelli, L. y Font i Llovet, T. (dirs.), *Ordenación jurídico-administrativa del turismo*, Atelier, Barcelona.

Melgosa Arcos, J. (2004): *Derecho y turismo*, Universidad de Salamanca.

Miranda Serrano, L. M.ª (2018): «La determinación de la naturaleza jurídica de los servicios que prestan las plataformas digitales en la economía colaborativa», *La Ley mercantil*, n.º 50, septiembre 2018.

Montoya Martín, E. y Fernández Scagliusi, M.ª Á. (2018): «El régimen administrativo de las viviendas de uso turístico: la inspección y el régimen sancionador», en Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (dir.): *Viviendas de uso turístico: régimen civil, administrativo y fiscal*, Editorial Reus.

Moreno-Torres Herrera, M.ª L. (2018): «Ámbito subjetivo del contrato de alojamiento turístico. Los anfitriones, los huéspedes y el papel de los prestadores de servicios de vivienda vacacional», en Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (dir.), *op. cit.*

Murga Fernández, J. P. y Fernández Scagliusi, M.ª Á. (2018): «La constitución de las viviendas de fin turístico: aspectos civiles y administrativos», en Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (dir.): *Viviendas de uso turístico: régimen civil, administrativo y fiscal*, Editorial Reus.

Pérez Guerra, R. (coord.) (2006): *Derecho de las actividades turísticas*, Editorial Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona.

Pérez Rivarés, J. A. (2012): «La Regulación catalana del *timeshare* tras la Ley estatal 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico. Reflexiones en vísperas de la promulgación del futuro Libro sexto del Código Civil de Cataluña, sobre obligaciones y contratos», *Aranzadi civil-mercantil. Revista doctrinal*, vol. 2, n.º 6, octubre 2012.

Pérez Rivarés, J. A. y Viguer Pont, J. (2008): «Algunas consideraciones prácticas al hilo de la nueva ley catalana del derecho a la vivienda: su incidencia en la actividad ordinaria del promotor inmobiliario», *Diario La Ley*, n.º 6942.

Ramos Benjumea, M.ª C. (2018): «Apartamentos turísticos y la planificación urbanística», *Actualidad Administrativa*, n.º 5.

Roca Fernández-Castanys, M.ª L. (2017): «¿Matando a la gallina de los huevos de oro?: Algunos apuntes sobre la nueva regulación de las viviendas de uso turístico (especial referencia al caso andaluz)», *Revista Internacional de Derecho del Turismo* (*RIDETUR)*, vol. 1, n.º 2.

Rodríguez Alonso, R. (2005): «Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias», *Boletín CF+S*, n.º 29-30.

Rodríguez Font, M. (2017): «Barreras regulatorias a la economía colaborativa y nuevas vías de impugnación de normas: el caso de las viviendas de uso turístico», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 182, pp. 409-444.

Rodríguez Font, M. (2016): «La regulació de l'allotjament col·laboratiu a Catalunya: anàlisi de les propostes de l'Autoritat Catalana de la Competència», *Revista catalana de dret públic*, n.º 53.

Román Márquez, A. (2018): «Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona», *REALA. Nueva Época*, n.º 10.

Román Márquez, A. (2017): «Los poderes públicos ante el fenómeno de las viviendas particulares dedicadas al uso turístico y la irrupción de la denominada "economía colaborativa" en este sector: una aproximación a la posición de la Unión Europea, el legislador español y los ejecutivos autonómicos», en AA. VV., *Los retos actuales del derecho administrativo en el Estado autonómico: estudios en homenaje al profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor*, Andavira-Fundación Democracia y Gobierno Local.

Sánchez Jordán, E. y García García, J. A. (2018): «La cesión de viviendas con fines turísticos: Concepto, naturaleza y delimitación frente a figuras afines», en Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (dir.), *op. cit.*

Serrano Castro, M.ª D. (2014): «Alojamientos privados convertidos en turísticos, redes sociales y aplicaciones que ponen en contacto a conductores… ¿Competencia desleal?», *Diario La Ley*, n.º 8444.

Socías Camacho, J. M.ª (2017): «Un problema actual de la vivienda: uso residencial "versus" uso turístico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 317.

Socías Camacho, J. M.ª (2018): «Estado regulador y alojamiento colaborativo. El régimen de la intervención pública limitadora de la prestación del servicio», *Revista de Administración Pública*, n.º 205.

Torres Bernier, E. (2003): «El turismo residenciado y sus efectos en los destinos turísticos», *Estudios Turísticos*, n.º 155-156.

Verdera Izquierdo, B. (2009): «El arrendamiento de temporada frente a las estancias turísticas en viviendas», *El Consultor Inmobiliario*, n.º 107.

Vinuesa, J., Riva, J. M.ª de la, y Palacios, A. J. (2008): *El fenómeno de las viviendas desocupadas*, Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid.