CAPÍTULO 3

Objeto y régimen de funcionamiento de las viviendas de uso turístico[1]

Mariola Rodríguez Font
Profesora agregada Serra i Húnter.
Universidad de Barcelona

SUMARIO. 1. Contexto y antecedentes normativos de las viviendas de uso turístico (VUT). 1.1. Primeras regulaciones del alojamiento turístico en viviendas. 1.2. Contexto jurídico-político del alojamiento colaborativo. 1.3. Modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos: primer paso hacia la regulación de las VUT. **2. Concepto de VUT en la normativa turística.** 2.1. Criterios normativos comunes en la conceptualización de las VUT. *2.1.1. Habitualidad o cesión reiterada. 2.1.2. Temporalidad. 2.1.3. Canales de oferta turística. 2.1.4. Cesión completa o por habitaciones. 2.1.5. Equipamiento y otros requisitos.* 2.2. Regulación del alojamiento colaborativo a través de las VUT. **3. Régimen de ejercicio de la actividad de VUT.** 3.1. Declaración responsable (DR) como título habilitante. 3.2. Momentos procedimentales. *3.2.1. Momento anterior a la presentación de la DR turística: el control a cargo del titular de la actividad. 3.2.2. Momento de presentación de la DR. 3.2.3. Momento posterior a la presentación de la DR: inscripción en el registro y control ex post.* **4. Bibliografía.**

1. Trabajo realizado en el marco del Grupo de investigación consolidado de la Generalitat de Cataluña: Grupo de Regulación de Riesgos y de Sectores Estratégicos (GRRISE), financiado por AGAUR. Referencia 2021SGR00704. IP: Dr. José Esteve Pardo.

1. Contexto y antecedentes normativos de las viviendas de uso turístico (VUT)

1.1. Primeras regulaciones del alojamiento turístico en viviendas

El alojamiento turístico en viviendas cuenta con una larga tradición en nuestro país. En los años 60 del siglo XX, la política de regulación y promoción turística, puesta en práctica por el régimen franquista, y el contexto de crecimiento económico y cambio social de Europa occidental, fueron los grandes factores explicativos del auge del turismo extranjero en España. La visión estereotipada de nuestro país —de la que aún hoy se pretende huir— cumplió, en aquel momento, de forma eficaz, su función: proyectó con fuerza la imagen de España fuera de sus fronteras, situándola en el mapa como destino de gran atractivo para los visitantes extranjeros, la mayoría europeos. "Los veraneantes franceses se asombraban al comprobar que los atascos de la carretera de la Costa Brava superaban a los de las autopistas de entrada a París un domingo por la tarde"[2]. A medida que el turismo alcanzó capas más amplias de población, el alquiler de alojamientos extrahoteleros (apartamentos o casas de residentes) sufrió un poderoso incremento. Como en el caso francés tomado de ejemplo, los desplazamientos registrados fueron en gran parte de carácter colectivo, de familias o grupos de amigos que buscaban pasar unas vacaciones, en condiciones económicamente aceptables, en establecimientos distintos a los tradicionales hoteles.

La Orden de 17 de enero de 1967, sobre regulación de apartamentos, "bungalows" y otros alojamientos similares de carácter turístico se dictó, precisamente, para organizar las nuevas modalidades de alojamiento que habían emergido como respuesta a la diversificada demanda turística, y deslindarlas del arrendamiento de vivienda amueblada de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964[3], con base en la prestación de determinados servicios a los que debían quedar sujetas las primeras[4]. El carácter turístico de las cesiones —y, por lo tanto, la sujeción a la orden y a la previa obtención de una autorización del Ministerio de Información y Turismo para ejercer la actividad— vino dado por el criterio de la "habitualidad"; que se presumió que existía cuando se hiciera publicidad de esta, por cualquier medio, o se facilitara alojamiento en dos o más ocasiones dentro del mismo año, por tiempo que en conjunto excediera de un mes[5].

Años después, el aumento cuantitativo de la oferta extrahotelera y la lucha contra la clandestinidad motivaron la promulgación del Real Decreto

2. Véase Sánchez Sánchez (2001).
3. Ley 40/1964, de 11 de junio, de Reforma de la de Arrendamientos Urbanos.
4. Véase lo dispuesto en el preámbulo de la Orden de 1967.
5. Art. 1.2 y 1.3.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales. Por medio de esta disposición se quisieron regularizar administrativamente numerosos alojamientos que, estando en aquel momento en el mercado, no reunían las características para ser considerados "apartamentos turísticos" según la Orden de 1967. Se definió la figura de la vivienda turística vacacional[6] —distinguiéndola de los apartamentos turísticos—[7], y, con una clara vocación simplificadora, la actividad se supeditó a una mera notificación de dedicación al tráfico turístico, dirigida al organismo competente[8].

La Orden de 1967 y el Real Decreto de 1982 pasaron a tener carácter supletorio en el momento en que las comunidades autónomas asumieron —dentro del marco constitucional y de conformidad con el artículo 148.1.18.ª CE y los respectivos estatutos de autonomía—, de forma paulatina, las competencias exclusivas en materia de ordenación del turismo. El dictado de las leyes turísticas se demoró hasta bien entrada la década de los 90 y, en la mayoría de los casos, no se instauró normativa específica para las estancias turísticas en viviendas. Se aplicó a estas actividades la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU, en adelante), que contenía una regulación sustantiva del contrato de arrendamiento, sobre la base de una clara diferenciación entre los arrendamientos de vivienda y los destinados a cualquier otro uso distinto del de vivienda (arrendamientos de temporada)[9]. La ley optó, en relación con estos últimos, por una regulación asentada en el libre acuerdo de las partes. El arrendamiento de viviendas turísticas quedó, por lo tanto, durante años, no sometido a intervención por parte de la Ad-

6. Las viviendas turísticas vacacionales fueron definidas —en contraposición a los bloques o conjuntos, definitorios de los apartamentos turísticos— como unidades aisladas, también de apartamentos, "bungalows", villas, chalés y similares (y, como novedad también, en general "cualquier vivienda"), que, con independencia de sus condiciones de mobiliario, equipo, instalaciones y servicios, se ofrecieran en régimen de alquiler por motivos vacacionales o turísticos. Ver art. 17.

7. Denominación con la que, genéricamente, el real decreto pasó a referirse a los bloques o conjuntos de apartamentos, villas, chalés y "bungalows". Art. 1: "Se configuran como turísticos y en consecuencia quedan sujetos a lo dispuesto en la presente ordenación, los bloques o conjuntos de apartamentos, y los conjuntos de villas, chalés, "bungalows" y similares que sean ofrecidos empresarialmente en alquiler, de modo habitual, debidamente dotados de mobiliario, instalaciones, servicios y equipo para su inmediata ocupación, por motivos vacacionales o turísticos. Sólo este tipo de alojamientos recibirán la denominación oficial de apartamentos turísticos […]". La disposición transitoria de este real decreto estableció la vigencia de la Orden de 1967 en lo que a él no se opusiera y en tanto no fuera desarrollado reglamentariamente.

8. Se consideró clandestina la explotación que no contara con un duplicado de la notificación. Ver arts. 18 y 19.

9. Art 3 LAU: "1. Se considera arrendamiento para uso distinto del de vivienda aquel arrendamiento que, recayendo sobre una edificación, tenga como destino primordial uno distinto del establecido en el artículo anterior. 2. En especial, tendrán esta consideración los arrendamientos de fincas urbanas celebrados por temporada, sea ésta de verano o cualquier otra, y los celebrados para ejercerse en la finca una actividad industrial, comercial, artesanal, profesional, recreativa, asistencial, cultural o docente, cualquiera que sean las personas que los celebren".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

ministración pública. Prácticamente hasta que las autonomías empezaron a regular, de forma específica, las llamadas viviendas de uso turístico (VUT).

1.2. Contexto jurídico-político del alojamiento colaborativo

La modalidad de alojamiento que hoy se encauza jurídicamente a través de la figura de las VUT debe ponerse en relación con dos distintos modelos económicos que convergieron en su origen e influyeron, desde distintos puntos de vista, en su definición y regulación actual. Nos referimos, por un lado, al modelo que representa la economía colaborativa, y, por el otro, al modelo de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios) y la normativa nacional de trasposición[10].

El modelo de la Directiva de Servicios, impulsado por los poderes públicos, por la Unión Europea, tuvo como objetivo la liberalización y simplificación de la prestación de servicios económicos, eliminando obstáculos y barreras jurídicas en pos de un mercado interior sin restricciones. La Directiva abarcó el ámbito del turismo[11], y, dentro de este, el subsector del alojamiento se vio plenamente afectado por la necesidad de justificar la imposición de requisitos y restricciones en base a una razón imperiosa de interés general[12]. Ello llevó a la reducción sustancial de los procedimientos de autorización y a la transición hacia el uso de declaraciones responsables y comunicaciones; consecuencia de cambiar el enfoque de un control previo a un control posterior de las actividades. Para dar cumplimiento a los propósitos de simplificación administrativa, además, los legisladores y Gobiernos autonómi-

10. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, conocida como ley paraguas, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, conocida como Ley Ómnibus.

Desde una perspectiva cronológica, tanto el modelo de la economía colaborativa como el de la Directiva de Servicios comienzan a presentar evidencias desde los años 2009-2010. La transposición de la Directiva de 2006 se pospuso no solo en España, sino también en la mayoría de los países miembros, que tardaron en adaptar sus normativas a los nuevos postulados liberalizadores. Por su parte, también en dicho período la economía colaborativa adquirió relevancia a nivel no solo de volumen, sino también organizativo. He tenido la oportunidad de estudiar la evolución y confluencia de uno y otro modelo en Rodríguez Font (2021).

11. Véase, entre otros, Socías Camacho (2018).

12. Por medio del Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio, se dejaron sin efecto, expresa y formalmente, entre otras, las disposiciones estatales pre- y postconstitucionales de carácter reglamentario a las que nos hemos referido (que ya solo conservaban una aplicabilidad supletoria), con el objetivo de que fueran las propias autonomías las que acomodaran sus normas de ordenación turística a la Directiva.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

cos hubieron de adaptar la normativa turística a las nuevas consignas[13]. Nos referimos, por ejemplo, a la inscripción de oficio en los correspondientes registros, a la tramitación electrónica de procedimientos, o a la creación de ventanillas únicas a través de las que llevar a cabo estos y cualesquiera otros trámites necesarios para el acceso a las actividades[14].

Por otro lado, el modelo de la economía colaborativa surgió como un agente transformador desde la sociedad hacia el derecho. Se erige sobre fundamentos sólidos —que incluyen mecanismos, conceptos y categorías—, y ha demostrado ser capaz de reconfigurar la manera en que los sujetos llevan a cabo sus actividades y se relacionan entre sí.

Aunque la economía colaborativa sea un fenómeno de definición compleja, la abstracción de una serie de características clave permite una aproximación jurídica a su modelo:

a) Se basa en el aprovechamiento o la compartición de bienes y servicios en desuso o infrautilizados.

b) Las partes finales de las transacciones son, en su mayoría, sujetos particulares (pares o consumidores), a menudo a cambio de un beneficio económico. En este sentido, el modelo de mercado colaborativo en su forma pura u original se caracteriza por su estructura horizontal: tanto del lado de la oferta como del de la demanda, los sujetos que intervienen son particulares que participan en la provisión esporádica y no profesional de servicios[15] (intercambios *peer to peer*). Con todo, no debemos pasar por alto que, según la Comisión Europea en su Comunicación sobre una "Agenda europea para la economía colaborativa" del año 2016, también los sujetos que actúan a título profesional deben considerarse prestadores de servicios "dentro" de la economía colaborativa. Esta consideración responde a la imparable presencia de operadores profesionales que ofrecen sus servicios en plataformas de origen colaborativo, pero que representan el modelo económico y legal tradicional de relaciones *business to consumer*.

c) Lo que convierte este tipo de transacciones en algo novedoso es el hecho de que se realizan mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación; esto es, mediante plataformas digitales o *marketplaces* que proporcionan el escenario virtual necesa-

13. Véase, entre otros, Corral Sastre (2017).
14. Arts. 16.2.b), 6 y 8 de la Directiva de Servicios, respectivamente.
15. También llamados ciudadanos productores o prosumidores.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

rio para que sus usuarios entren en contacto, elevando la economía colaborativa a la categoría de mercado[16].

El alojamiento es uno de los principales ámbitos sobre los que se ha expandido el fenómeno colaborativo, también conocido como "alojamiento colaborativo". Los intercambios de viviendas o habitaciones entre particulares, que originalmente se desarrollaban en un entorno analógico, han experimentado un notable impulso gracias a las nuevas tecnologías. Su exponencial multiplicación les ha terminado otorgando autonomía como categoría de actividad, aunque lleve aparejada una serie de problemáticas difíciles de franquear. La primera afecta al encaje jurídico de la actividad y proviene de lo mal que ensambla la proliferación de la prestación de servicios, de forma no habitual, por personas físicas, en un sistema legal como el nuestro; basado, desde múltiples puntos de vista, en la profesionalidad de las ofertas. La segunda ha disparado a la línea de flotación del fenómeno colaborativo, a su elemento objetivo, al aprovechamiento de viviendas —o partes de ellas— infrautilizadas, por cuanto las ofertas de operadores profesionales en los mercados virtuales han ido en aumento y precedidas de la adquisición de viviendas residenciales con el único objetivo de su comercialización turística. Ello no solo ha distorsionado de forma severa, a nuestro entender, la comprensión de las potencialidades de este modelo por parte del regulador, sino que está generando externalidades negativas, en especial en las grandes ciudades.

1.3. Modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos: primer paso hacia la regulación de las VUT

De todas las consecuencias negativas comúnmente atribuidas al alojamiento colaborativo, aquellas que presentan mayores dificultades de comprobación empírica fueron acicate de importantes reformas legislativas. En junio de 2012, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015, en el cual se constató un aumento, cada vez más pronunciado, del uso del alojamiento privado en el turismo, que podía estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal contrarias a la calidad y competitividad de los destinos. Para hacerle frente se propuso la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos, en cuya regulación de los arrendamientos para usos distintos a los de vivienda las comunidades

16. Los *marketplaces* o plataformas de alojamiento que todos conocemos —p. ej., Airbnb— en sus orígenes eran colaborativos, en cuanto daban cobertura (solo) a la prestación de servicios esporádicos por ciudadanos no profesionales.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

autónomas habían encontrado una salida a su falta de adopción de regulaciones específicas. En el Plan se recaló en el hecho de que la LAU no contemplaba "la variada casuística relacionada con el alquiler de viviendas para uso turístico y/o vacacional", considerando oportuna su modificación, que fue abordada por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas.

El objetivo fue retirar el uso del alojamiento privado para el turismo del ámbito de aplicación de la ley y regularlo mediante normativa *ad hoc*. Así, se incorporó una nueva letra al artículo 5 de la LAU, con el propósito de excluir de ella a los alquileres temporales de viviendas amuebladas y equipadas para uso inmediato, turístico y lucrativo, comercializadas o promocionadas por canales de oferta turística, siempre y cuando estuvieran sujetas a un régimen específico derivado de la normativa sectorial.

Con posterioridad, este apartado fue modificado por el artículo 1.2 del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, con el fin de realizar ciertas precisiones técnicas: se suprimió la restricción de que estas cesiones tuvieran que ser necesariamente comercializadas a través de canales de oferta "turística", y se especificó que la referencia a la normativa sectorial era a la regulación turística. La redacción final de este precepto es, entonces, la siguiente: "Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta ley: [...] 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*"[17]. La exclusión de este tipo de alquiler quedó, por lo tanto, sujeta a la condición de que el legislador y los Gobiernos autonómicos emitieran la normativa correspondiente; de lo contrario, podría seguir considerándose como arrendamiento con uso distinto al de vivienda (en particular, como arrendamiento de temporada).

Aunque la Ley 4/2013 se limitó a describir estas cesiones excluidas sin asignarles un nombre, fue la primera disposición normativa que definió la actividad de alojamiento conocida como "viviendas de uso turístico". Con posterioridad, el Real Decreto-ley 7/2019 utilizó sin ambages esta denominación, relacionándola directamente con el fenómeno colaborativo y sus efectos sobre el incremento de los precios de las viviendas[18], tal como lo

17. La cursiva muestra los cambios.
18. Véase el preámbulo de la disposición.

habían hecho —y harían después— algunos decretos emitidos en virtud de la competencia sectorial proclamada, y el propio Tribunal Supremo[19].

La norma más destacada al respecto es el Decreto 225/2019, de 28 de noviembre, que regula las viviendas de uso turístico en la comunidad cántabra[20]. En la exposición de motivos define sin rodeos el turismo colaborativo como aquel que se lleva a cabo entre particulares, "pero en el que existe una transacción económica y, por ende, un ánimo de lucro", y como el que "permite extender a los ciudadanos los beneficios económicos que genera el turismo". Identifica como una característica específica suya el hecho de que se desarrolla en viviendas construidas o adquiridas "no específicamente para un ejercicio profesional de la actividad". Y manifiesta sin ambigüedades que "el propietario de estas viviendas no se define como un profesional de la hostelería sino como la persona física propietaria de la vivienda. El motivo, es dar cabida a aquellas personas que, sin ser expertos en la materia, quieren alquilar su vivienda y que no encuentran amparo en la actual normativa".

La exclusión de la LAU surtió efecto y fue el empujón definitivo para que el legislador autonómico tomara las riendas de la regulación de las VUT. Hoy la definición del artículo 5.e) es el punto de partida de las normas autonómicas que ordenan esta actividad y, en mayor o menor medida, las ha condicionado.

Estas disposiciones dictadas desde la competencia autonómica en promoción y ordenación turística, han debido adaptarse a las nuevas formas de prestación de servicios de alojamiento derivadas de la economía colaborativa, e incorporar al ordenamiento sectorial el contenido y las prescripciones de la normativa liberalizadora de las actividades y los servicios económicos[21]. Así es como una actividad que no había estado sujeta a in-

19. Por ejemplo, en la STS 1237/2019, de 24 de septiembre (ECLI:ES:TS:2019:2853), siguiendo lo ya expresado en la STS 1766/2018, de 12 de diciembre (ECLI:ES:TS: 2018:4384), a propósito de la delimitación del alcance de las facultades en materia de defensa de la competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), el TS relaciona directamente el fenómeno de la economía colaborativa con las viviendas de uso turístico; y con la exigencia de que las disposiciones reglamentarias respeten los principios de necesidad y proporcionalidad.

20. También el Decreto 256/2019, de 10 de octubre, que regula las viviendas de uso turístico en la Región de Murcia, alude, en su preámbulo, al hecho de que la variedad de alojamiento privado en el turismo facilita la "asignación más eficiente de los recursos habitacionales infrautilizados".

21. La aplicación de la normativa liberalizadora de servicios fue expresamente confirmada en la relevante STJUE, de 22 de septiembre de 2020 (Gran Sala, ECLI:EU:C:2020:743), dictada en los asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18 (Cali Apartments SCI y HX y le Procureur général

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

tervención administrativa (en términos de títulos habilitantes o requisitos para su acceso y ejercicio) comienza a regularse mediante leyes y decretos turísticos. Los siguientes apartados se centrarán en analizar los aspectos conceptuales clave y el marco jurídico de funcionamiento de esta actividad.

2. Concepto de VUT en la normativa turística

2.1. Criterios normativos comunes en la conceptualización de las VUT

Como se acaba de mencionar, la preliminar definición del artículo 5.e) de la LAU puede considerarse el punto de arranque de la regulación de las cesiones de viviendas de uso turístico llevada a cabo por las autonomías[22]. Recordemos sus características principales: 1) son temporales, 2) de carácter lucrativo, 3) abarcan la totalidad de la vivienda, 4) con equipación en condiciones para un uso inmediato, y 5) promocionadas por cualquier medio.

près la cour d'appel de Paris y la Ville de Paris), al afirmar que "una actividad de arrendamiento de un bien inmueble como la descrita en el apartado 28 de la presente sentencia, ejercida a título individual por una persona jurídica o por una persona física, está comprendida en el concepto de 'servicio', en el sentido del art. 4, punto 1, de la Directiva 2006/123".

22. Las normas autonómicas reguladoras de las viviendas de uso turístico manejadas en este estudio son las siguientes: 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; Decreto 1/2023, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón; Decreto 48/2016, de 10 de agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico de Asturias; Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears; Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias; Decreto 225/2019, de 28 de noviembre, por el que se regulan las viviendas de uso turístico en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria; Decreto 3/2017, de 16 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León; Decreto 36/2018, de 29 de mayo, por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha; Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña; Decreto 10/2021, de 22 de enero, del Consell, de aprobación del Reglamento regulador del alojamiento turístico en la Comunidad Valenciana; Decreto 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; 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; Decreto 256/2019, de 10 de octubre, por el que se regulan las viviendas de uso turístico en la Región de Murcia; Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico del País Vasco; Decreto 10/2017, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Turismo de La Rioja en desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja; y Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de turismo de Navarra. La Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura regula la figura de los apartamentos turísticos. No obstante, no parece que esta figura recoja la casuística asociada al fenómeno de las viviendas de uso turístico, por lo que se ha optado por dejarla al margen de esta investigación.

A partir de aquí, las leyes y los decretos turísticos han delineado y establecido unas características definitorias comunes de las VUT. Nos referimos a la naturaleza turística de las cesiones, su onerosidad, la habitualidad de estas y su temporalidad, la publicidad por canales de oferta, la sumisión a requisitos técnicos de calidad y seguridad y la admisión o prohibición de la cesión por estancias. Esta podría ser, a modo de ejemplo, una definición tipo: "Las viviendas de uso turístico son aquellas amuebladas y equipadas para un uso inmediato, comercializadas o promocionadas en canales de oferta, para ser cedidas temporalmente, ya sea en su totalidad o por habitaciones, de manera habitual, con fines de alojamiento turístico y a cambio de contraprestación económica"[23].

Tan importante es delimitar lo que debe considerarse una VUT como aclarar lo que queda fuera de su definición. De ello depende la aplicación de una u otra normativa, cuestión que no es en absoluto menor y afecta de lleno a la seguridad jurídica de los operadores jurídicos, prestadores de servicios y consumidores. La frontera puede ser difusa. Algunas disposiciones tratan de aclarar estas incertidumbres, estableciendo un apartado específico dedicado a las actividades excluidas. En ocasiones, logran clarificar la situación, mientras que en otras no lo hacen del todo. Bien peculiar resulta la previsión de que las cesiones sujetas a la regulación del arrendamiento de temporada de la LAU quedan fuera del ámbito de aplicación de las VUT, como si no fuera este el quid de la cuestión, sobre todo respecto a la actividad de los particulares que de forma ocasional prestan servicios de alojamiento.

Es también común incluir, en este tipo de apartados, las viviendas que se ceden sin recibir una contraprestación económica por motivos vacacionales o turísticos[24], así como la mera tenencia estable de huéspedes. No podemos detenernos en este aspecto más de lo necesario. Se trata de exclusiones obvias y carecen, por lo tanto, de mayor utilidad. Las que

23. En varios casos los decretos han optado por concretar, en el precepto que define las VUT, el tipo de vivienda mediante el que ejercer la actividad; por ejemplo, pisos, casas, estudios, chalés, "bungalows" u otros inmuebles análogos, a modo de enumeración no cerrada (por ejemplo, arts. 2.c Castilla-La Mancha, 3.1 Castilla y León, 2.a) Aragón, y 22.2 Ley de turismo de Navarra). En otros, se ha hecho lo contrario, restringiendo el ejercicio de la actividad a, por ejemplo, "viviendas independientes ubicadas en un edificio de varias plantas sometido a régimen de propiedad horizontal" (art. 12.1 Asturias). En pocas ocasiones, en la misma definición, se ha especificado el tipo de suelo sobre el que pueden ubicarse (por ejemplo, suelo residencial, arts. 2.a) Cantabria y 3.1 Andalucía); y en un solo caso se ha incluido en ella —y no en la regulación de su régimen jurídico, como es habitual— la necesidad de acreditar la compatibilidad urbanística de la actividad por vía de un informe municipal (art. 47.1 de la norma valenciana).

24. A modo de ejemplo, art. 1.2 Castilla-La Mancha o art. 1.2 Murcia.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

sí tienen entidad, aquellas que contribuyen de forma efectiva a delimitar los contornos de lo que es o no una VUT —y, en consecuencia, conocer qué normativa es la aplicable a las actividades—, están, por lo general, relacionadas de forma directa con algunas de las notas definitorias mencionadas. Ha llegado el momento de analizarlas.

2.1.1. Habitualidad o cesión reiterada

El criterio de la habitualidad en el ejercicio de una actividad no es una novedad en la legislación turística. Recordemos que la Orden de 1967, sobre apartamentos, "bungalows" y otros alojamientos similares, ya lo utilizaba. La mayoría de los decretos autonómicos han recurrido a él para definir la actividad y debemos preguntarnos por qué, considerando que no es utilizado por la LAU.

La respuesta más plausible se relaciona con el elemento subjetivo (originario) del alojamiento colaborativo: los particulares que ofrecen servicios en este mercado de manera esporádica y no profesional. Respecto a ellos, las recomendaciones de las instancias europeas y de las propias autoridades nacionales de la competencia han ido siempre en la dirección de evitar imponerles cargas excesivas que puedan desincentivarles. Es posible que con la regla de la habitualidad se tratara de respetar estas directrices, que aconsejaban el uso de umbrales para distinguir las diferentes categorías de proveedores (profesionales y no profesionales) y aplicarles un régimen jurídico diferente.

Lo que constituye una actividad habitual se construye, en muchos casos, con base en presunciones ligadas a uno, dos e incluso tres criterios, cuyo cumplimiento puede exigirse, a su vez, de forma alternativa o acumulativa. Como ejemplo de establecimiento de un solo criterio puede citarse la norma de Andalucía y la de Galicia. En la primera, se presume que existe habitualidad —y finalidad turística— cuando la vivienda es comercializada o promocionada en canales de oferta turística[25], mientras que en la segunda se considera que hay cesión reiterada cuando la vivienda se cede dos o más veces dentro del período de un año[26]. Tanto en Castilla-La Mancha como en Castilla y León, se utilizan dos criterios acumulativos, pero no coincidentes. En la primera hay habitualidad "cuando se facilite alojamiento en dos o más ocasiones por anualidad, publicitándose en

25. Art. 3.2.
26. Art. 5.2.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

cualquier tipo de canal de comercialización propio o de tercero"[27]; y en la segunda, "cuando se facilite alojamiento en una o más ocasiones dentro del mismo año natural por tiempo que, en conjunto, exceda de un mes"[28]. El decreto vasco, que también utiliza dos criterios, no los requiere de forma acumulativa, sino alternativa, considerando que habrá habitualidad cuando "se realice publicidad o comercialización de las viviendas a través de un canal de oferta turística", o bien "se facilite alojamiento por un período de tiempo continuo igual o inferior a 31 días, dos o más veces dentro del mismo año"[29]. El caso de la Comunidad Valenciana es singular, pues utiliza una triple presunción para considerar que hay un ejercicio habitual, que será cuando el inmueble: a) se ceda para su uso turístico por empresas gestoras de viviendas turísticas, b) se ponga a disposición de los usuarios turísticos por los propietarios o titulares, con independencia de cuál sea el período de tiempo contratado y siempre que se presten servicios propios de la industria hostelera, o c) se utilicen canales de comercialización turística, incluidos internet u otros sistemas de nuevas tecnologías. La regulación de la Región de Murcia es peculiar, ya que distingue entre la presunción de habitualidad y la "habitualidad efectiva". La primera se da al hacer publicidad, por cualquier medio, de la oferta del servicio de alojamiento. Se considerará que dicha habitualidad es efectiva cuando, incluso sin previa publicidad, se constate que se ha contratado dicho alojamiento dos o más veces dentro del mismo año, o una vez al año, pero en repetidas ocasiones.

El decreto de La Rioja, al igual que los de Aragón, Cataluña y Navarra, son ejemplos de regulaciones que no utilizan la habitualidad como criterio definitorio de las viviendas de uso turístico[30].

27. Art. 2.d).

28. Art. 4.c). El TS, en la sentencia 1237/2019, de 24 de septiembre de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:2853), se pronunció sobre el concepto de habitualidad del decreto de Castilla y León: "En lo que concierne a la determinación del ámbito de aplicación del régimen jurídico regulador de las viviendas de uso turístico de Castilla y León, que se condiciona, entre otros aspectos, a que la actividad de cesión del alojamiento sea 'de forma habitual', que se corresponde con que el alojamiento se facilite por el operador por tiempo que 'exceda de un mes' computado en el año natural, lo que constituye una presunción de que la vivienda está destinada a fines turísticos, consideramos que, tal como razona la sentencia impugnada, esta exigencia no resulta irrazonable, en cuanto que determina que los arrendamientos ocasionales no quedan sometidos a la citada reglamentación, al no considerarse, propiamente, como actividad turística".

29. Art. 2.4.

30. Art. 66.1 del decreto de La Rioja: "Son viviendas de uso turístico las amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato, comercializadas o promocionadas con finalidad lucrativa en canales de oferta turística, que sean objeto de una cesión temporal de uso en su totalidad y no formen parte de un establecimiento de apartamentos".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

Dada la disparidad y, sobre todo, la falta de consistencia en el contenido otorgado a la habitualidad por los decretos, su capacidad para establecer una distinción clara entre el ejercicio profesional u ocasional de las actividades es más que cuestionable[31]. Es irrelevante que un particular haya formalizado dos contratos de arrendamiento de tres días en todo un año. En determinadas circunstancias, la mera promoción de una vivienda en un *Marketplace* colaborativo puede someter al propietario a la regulación turística, aun cuando no haya formalizado ningún contrato. En este caso, la propiedad que se pretende arrendar se considerará una vivienda de uso turístico, y el propietario será considerado un sujeto que ejerce esta actividad de manera habitual, es decir, un profesional[32]. Lo mismo que cuando se considera que existe habitualidad por la publicidad en un canal de oferta junto con la presentación de la declaración responsable, como en el caso de Madrid: "La norma establece una suerte de tautología, en la que, admitida la publicidad por cualquier medio, todo depende de la presentación de la declaración responsable, que es obligatoria si la actividad es habitual, siendo que la actividad es habitual, si se presenta la declaración responsable"[33]. No podemos estar más de acuerdo.

La opción de no utilizar el criterio de la habitualidad cobra fuerza, siempre y cuando se establezca un requisito temporal claro que, como veremos en el caso de La Rioja, podría ser efectivo para el propósito mencionado.

2.1.2. Temporalidad

La mayoría de los decretos —con excepciones como Comunidad Valenciana o Madrid— han optado por definir la temporalidad a la que la LAU alude de manera más concreta. Estas regulaciones presentan, sin embargo, diferentes enfoques[34].

Algunas establecen un límite temporal "clásico" de las estancias, que puede adoptar, a su vez, varias formas. Puede ser de uno, dos o tres meses, como en el caso de Baleares y Cataluña; disponerse, como en Castilla y León

31. Véase el exhaustivo estudio y la interesante propuesta de reconfiguración presentados por Botello Hermoso (2020).

32. Rodríguez Font (2021).

33. Art. 2.3 del decreto. El TSJ de Madrid avaló —en la sentencia 992/2021, de 31 de julio— el contenido del requisito de la habitualidad que había sido cuestionado; sin embargo, estamos completamente de acuerdo con la cita transcrita que se ha sacado del voto particular emitido.

34. Curioso es el caso de la norma castellanomanchega que, a pesar de incluir la temporalidad en la definición de las VUT, no llega a concretar, con posterioridad, un contenido específico.

o Andalucía, que la estancia de una misma persona por más de dos meses seguidos no se considera uso turístico (lo que implica *a contrario sensu* que la estancia en la VUT no puede superarlos); u optar por decir lo mismo, pero al revés: que el período de alojamiento continuado no puede exceder los tres meses, como hace Galicia[35].

Por otro lado, están las disposiciones que se inclinan por vincular la temporalidad de las cesiones a un límite que se imbrica, en nuestra opinión, con ciertas variables que pueden hacer bastante difusa su concreción. Así, el decreto cántabro —y, en los exactos mismos términos, el asturiano o el canario— define la cesión temporal como "toda ocupación de la vivienda por un periodo de tiempo que no implique cambio de residencia por parte de la persona usuaria". El tema está en conocer la norma aplicable que indique el momento en que dicho cambio pueda ocurrir o si la nacionalidad del turista usuario es relevante a efectos de su determinación.

Parece que el criterio de la temporalidad podría ser más exitoso que el de la habitualidad para delimitar qué alquileres han de ajustarse a la normativa turística (y, por lo tanto, a la figura de la VUT) y cuáles pueden considerarse arrendamientos de temporada regulados por la LAU. Esto es de suma importancia para los proveedores ocasionales y sus expectativas sobre las cargas y los requisitos administrativos que deben cumplir. Contar con preceptos que adopten este criterio, con redacciones simples y concisas que fijen límites temporales máximos, aumentaría la seguridad jurídica en el complejo campo del alojamiento colaborativo. La regulación de La Rioja se acerca a la idea que tratamos de transmitir: "No tendrá la consideración de vivienda de uso turístico, aun cuando cumpla con los requisitos del apartado anterior, la vivienda que se destine al alquiler durante un único período consecutivo igual o inferior a tres meses al año, independientemente de la efectiva ocupación en ese período"[36].

2.1.3. Canales de oferta turística

La promoción o comercialización de las viviendas por canales de oferta turística es un criterio multiusos. Posee autonomía en términos conceptuales,

35. Sobre la temporalidad de la norma gallega se pronunció el TS en la sentencia 625/2020, de 1 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1296), remitiéndose a lo ya dispuesto sobre la impugnación de la normativa de Castilla y León (sentencia 1237/2019, de 24 de septiembre de 2019, ECLI:ES:TS:2019:2853), para negar que pudiera considerarse una restricción ilegítima al ejercicio de la actividad, no requiriendo una específica justificación de obedecer a razones imperiosas de interés general, poniendo de relieve que "la superación de dicho límite temporal con una misma persona supondría la no aplicación de la normativa turística objeto de enjuiciamiento".

36. Art. 66.2.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

pero a su vez, en algunas normas, se utiliza como referencia principal para determinar el contenido de la habitualidad, que, como sabemos, es otra de las notas definitorias de la actividad[37]. De hecho, algunas disposiciones, como la andaluza, consideran que la presencia de la vivienda en canales de oferta turística es, además, una presunción de su finalidad turística[38].

La disposición asturiana está en línea con lo que parte de la doctrina apuntó —en 2013, tras la modificación de la LAU— sobre la comercialización por estos canales como elemento determinante de la sustracción de las VUT del arrendamiento de temporada: "Se presumirá que la cesión de uso de una vivienda se encuentra sujeta a este decreto cuando su comercialización se efectúe a través de cualquier canal de comunicación con *connotaciones* de oferta turística"[39]. Lo mismo puede decirse del decreto de Castilla y León, que en su exposición de motivos lo considera el elemento definitorio de las VUT, añadiendo que "cuando el propietario comercialice su vivienda por otros medios que no sean los canales de oferta turística, o no lo haga de forma habitual, podrá ser considerado un arrendamiento de temporada y seguir sometido a la Ley de Arrendamientos Urbanos".

La normativa vasca es la que más encumbra a este requisito, puesto que de mera presunción lo eleva a certeza: "Salvo prueba en contrario, se presume que la cesión de las viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico no se encuentra sometida a la legislación sobre arrendamientos urbanos, siendo por tanto de aplicación lo dispuesto en este decreto. No obstante lo dispuesto en el párrafo precedente, cuando medie comercialización o promoción de la cesión a través de canales de oferta turística, el alojamiento se sujetará imperativamente a lo dispuesto por este decreto"[40].

Antes de la modificación de la LAU de 2019, existía cierta duda sobre si las plataformas de alojamiento colaborativo, como Airbnb, se consideraban canales de oferta turística[41]. La reforma, al precisar "o por cualquier otro modo de comercialización o promoción", parece dejar poco margen para la interpretación, y así lo han reconocido también los tribunales[42].

37. Se presume que una actividad es habitual cuando se utilizan estos canales para promocionar y comercializar la vivienda.
38. Se presumirá que existe habitualidad y finalidad turística cuando la vivienda sea comercializada o promocionada en canales de oferta turística (art. 3.2).
39. Art. 1.2.
40. Arts. 2.2 y 3.
41. Bauzá Martorell (2018).
42. Véase la STSJ Islas Baleares 158/2020, de 29 de abril.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

Algunas disposiciones realizan una exhaustiva enumeración de qué cabe entender por estos canales, como es el caso de Baleares o el País Vasco, que además estipulan que lo será "todo sistema mediante el cual las personas físicas o jurídicas, directamente o a través de terceros, comercializan, publicitan o facilitan, mediante enlace o alojamiento de contenidos, la reserva de estancias turísticas en viviendas"[43]. Bastantes son ya las que incluyen mención expresa a canales de intermediación virtuales, páginas web de promoción o alquiler, *marketplaces* o sistemas de información en línea y plataformas de comercialización; teniendo en cuenta, por lo tanto, el impacto de las nuevas tecnologías en el sector del alojamiento[44].

Sea como fuere, consideramos que la tesis de que la promoción o comercialización de viviendas a través de plataformas digitales respalda automáticamente la existencia de una finalidad turística, o que cualquier cesión de uso de una vivienda pueda ser clasificada como una VUT, carece de fundamentos sólidos. No logramos comprender de qué manera la promoción a través de una plataforma en línea de un arrendamiento temporal es suficiente para considerar la cesión, en todos los aspectos y a todos los efectos, como una actividad turística, debiendo aplicar el decreto correspondiente en lugar de la LAU, y considerar al oferente como un profesional que ejerce la actividad de manera habitual y no ocasional.

2.1.4. Cesión completa o por habitaciones

A pesar de que la definición preliminar de las VUT ofrecida por la LAU solo contempla la cesión completa de la vivienda, las disposiciones autonómicas están bastante repartidas entre las que, siguiendo esta línea, no prevén o prohíben el alquiler de habitaciones (por ejemplo, Castilla-La Mancha, La

43. Prácticamente idénticos son los preceptos de la norma balear y la vasca: constituyen canales de oferta turística "las personas físicas o jurídicas que, con carácter exclusivo o no, comercialicen o promocionen la reserva o cesión de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico, incluyendo las siguientes: a) Agencias de viajes. b) Centrales de reserva. c) Otras empresas de mediación y organización de servicios turísticos, incluidos los canales de intermediación a través de internet u otras nuevas tecnologías de información y comunicación, que faciliten su contratación o reserva, o permitan el enlace o inserción de contenidos por medios telemáticos. d) Agencias o empresas intermediarias del mercado inmobiliario. e) Empresas que inserten publicidad de viviendas para uso turístico en medios de comunicación social, cualquiera que sea su tipología o soporte" (arts. 2.3 del decreto vasco y 3 del balear).

44. Arts. 2.c) del decreto cántabro, 3 del decreto asturiano, y preámbulo del decreto de Castilla y León. De Asturias llama la atención la cláusula de cierre de su enumeración, por cuanto alude, de nuevo, a unas supuestas "connotaciones turísticas": "y cualquier canal que permita la posibilidad de reserva de alojamiento o realice publicidad por cualquier medio o soporte de oferta de alojamiento con *connotaciones* turísticas".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

Rioja[45], Aragón, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra o Galicia), y las que lo permiten (País Vasco, Murcia, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Asturias o Andalucía). En un punto intermedio, por distintos motivos, se encuentran Cataluña y Baleares.

La cesión por habitaciones puede formar parte de la propia definición de las VUT, como sucede en Asturias[46]; describirse de forma separada de ellas como en el País Vasco[47], o ir más allá como en el decreto catalán, que establece una distinción entre las VUT y la figura de las *llars compartides* (hogares compartidos)[48]: alojamientos turísticos que consisten en la vivienda principal y efectiva residencia del titular, la cual se comparte como servicio de alojamiento con terceros a cambio de una contraprestación económica y para una estancia de temporada, debiendo residir en ella mientras dura[49]. Una y otra se consideran modalidades alojativas independientes, puesto que los hogares compartidos no se consideran un tipo de VUT (que solo pueden cederse en su totalidad) y ni siquiera se regulan bajo el mismo título, siendo estos los que la norma asocia, abiertamente, con el desarrollo de la economía colaborativa en Cataluña[50].

En principio, la comercialización turística de la totalidad de una vivienda residencial en Baleares es incompatible con la formalización de contratos por habitaciones, además de con la coincidencia, en la misma vivienda, de personas usuarias que hayan formalizado contratos diferentes[51]. Sin embargo, cuando la comercialización se lleva a cabo por personas físicas exclusivamente en una vivienda de su propiedad —su vivienda principal—, y por un plazo máximo de 60 días al año, se permite el alquiler de estancias o, en palabras de la ley, "la convivencia de las personas residentes en la vivienda con las personas usuarias, siempre que este hecho se indique claramente

45. La norma dispone que la cesión por habitaciones se someterá, en su caso, al régimen aplicable a las pensiones; por lo tanto, quedaría desvinculado de las VUT.

46. Otra opción es la seguida por el decreto cántabro, que no las menciona, de entrada, en la definición, pero sí en su régimen jurídico.

47. Por un lado, se definen las VUT (que solo pueden ser cedidas en su totalidad), y por otro la modalidad denominada "alojamiento en habitación de vivienda particular para uso turístico": la que "se ofrezca, comercialice o ceda por habitaciones, de forma temporal, por motivos turísticos, de modo reiterado o habitual, a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad" (art. 1).

48. La STSJ Cataluña 2275/2020, de 14 de junio de 2022 (ECLI:ES:TSJCAT:2022:4541), estimó el recurso interpuesto por la *Associació Veïns i Amfitrions de Barcelona*, y anuló el art. 241 del decreto que regula los hogares compartidos, por incumplimiento de los trámites formales de información pública omitidos en la elaboración de la norma. Actualmente se encuentra pendiente la resolución del recurso presentado por el Gobierno de la Generalitat.

49. Art. 241-1.

50. Véase el preámbulo del decreto de Cataluña.

51. Arts. 49 y 50.15 ley balear.

en toda la publicidad y el número total de personas no supere el número de plazas de la cédula de habitabilidad o título de habitabilidad análogo de la vivienda"[52].

En la práctica totalidad de los casos, el alquiler turístico de habitaciones está condicionado a que el propietario de la vivienda resida en ella durante la estancia y acredite el empadronamiento en el inmueble[53]. La excepción a esta regla general es el decreto asturiano, que permite el alquiler de habitaciones sin que lo primero sea necesario[54].

Es importante tener en cuenta lo manifestado por el Tribunal Supremo a propósito de la inicial prohibición de alquiler por estancias del decreto canario. Reflexionó sobre el hecho de que la exclusión del alquiler de VUT por estancias no derivaba del artículo 5.e) de la LAU. Esta define el arrendamiento de vivienda como el que recae sobre una edificación habitable con la finalidad de satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario. "Ese concepto de habitabilidad no puede predicarse del arrendamiento de vivienda cuyo objeto se ciñe a una dependencia o habitación, por lo que la jurisprudencia del orden civil ha declarado, reiteradamente, que al alquiler de habitación de una vivienda no le es aplicable la legislación especial arrendaticia". Es decir, la exclusión de la aplicación de la LAU dispuesta en su artículo 5.e) se refiere únicamente al alquiler de la vivienda completa, porque el arrendamiento por estancias no está contemplado en la misma, luego ni lo prohíbe ni lo permite. Sencillamente la LAU no se aplica al alquiler por estancias, que se sujeta a lo pactado y, supletoriamente, a lo dispuesto en el Código Civil[55].

La prohibición del alquiler parcial de la vivienda contenida en algunos decretos ha sido objeto de impugnación, y se han dictado resoluciones interesantes y, en apariencia, opuestas[56]. En la última de ellas, el Tribunal Supremo, a propósito del recurso contra el decreto gallego, dictaminó que la cesión por habitaciones no se prohibía de forma general, sino que tan solo se excluía de la normativa sectorial de ordenación del turismo, y validó la opción adoptada[57]. No corrieron la misma suerte los decretos cana-

52. Art. 50.20.

53. Algunas disposiciones concretan otros requisitos, la mayoría elementales, como que el inmueble disponga de cédula de habitabilidad o el derecho de uso del baño.

54. Art. 12.

55. Véanse las sentencias del TS 26/2019, de 15 de enero (ECLI:ES:TS:2019:256), y 26/2019, de 15 de enero (ECLI:ES:TS:2019:257), sobre la anulación del precepto del decreto de Canarias que prohibía el alquiler por estancias.

56. STS 1237/2019, de 24 de septiembre (ECLI:ES:TS:2019:2853).

57. En la sentencia 1401/2019, de 21 de octubre (ECLI:ES:TS:2019:3261), estimando parcialmente el recurso del Estado y de la CNMC, el TS anuló los preceptos del decreto gallego que

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

rio y castellanoleonés, cuyos preceptos prohibiendo el alquiler de estancias fueron anulados. La clave en el caso de Galicia estuvo en la existencia de una disposición de rango legal que sirviera de fundamento. En Galicia la había, su propia Ley de turismo, puesto que el Tribunal dictaminó que la LAU no constituía, por lo expuesto, un respaldo adecuado. El argumento en el que sostuvo la anulación de los preceptos impugnados de los decretos de Canarias y Castilla y León[58] fue, aparte de lo ya mencionado, la falta de proporcionalidad y necesidad de la medida, a efectos de protección de los consumidores, pues consideró que no había razón para exigir, a un cliente que solo quería alquilar una habitación, asumir el coste del arrendamiento de toda la vivienda.

2.1.5. Equipamiento y otros requisitos

Con la advertencia de que no se trata de un *numerus clausus* (y de que atienden a necesidades distintas), se presentan algunos de los requisitos más comunes que deben cumplirse para la explotación de una vivienda de uso turístico. Entre ellos se encuentran: a) identificación de la VUT mediante una placa distintiva en el exterior de la vivienda, siempre que los estatutos de la comunidad no lo impidan; b) hojas de reclamaciones, teléfono, registro de viajeros; c) suministro de agua, energía y red WIFI; d) capacidad máxima y número de baños proporcional, con concretas dimensiones de las estancias en algunos casos; e) ventilación y climatización que, en algunas comunidades autónomas con clima extremo, se concretan con detalle[59]; f) seguro de

prohibían el alquiler por estancias. No obstante, la Agencia de Turismo de Galicia planteó incidente de nulidad contra la misma, por entender que no había tenido en consideración la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de Turismo de Galicia, lo que fue estimado por la Sala por Auto de 19 de diciembre de 2019. Anulada la sentencia 1401/2019, el TS dictó la sentencia 625/2020, de 1 de junio (ECLI:ES:TS:2020:1296). Esta sentencia es interesante, en cuanto llega a conclusiones opuestas (pero justificadas) a las que el propio TS llegó en el caso de la prohibición de alquiler de habitaciones en la normativa canaria. Así, en el caso de Galicia, se entiende que los fines de protección de los usuarios, y la garantía y la sostenibilidad de una actividad turística de calidad, "pueden considerarse una justificación de interés general que ampare determinadas restricciones contenidas en la ordenación del turismo efectuada por esa ley. Y entre ellas, la de que la oferta de viviendas turísticas y de uso turístico hayan de alquilarse en su totalidad, habida cuenta de que la posibilidad de alquilar habitaciones solas existe en la ordenación de Galicia tanto en las modalidades tradicionales de alojamiento (hoteles, pensiones y similares) como –lo que es más relevante en la perspectiva desde la que se realiza este examen– en alquileres particulares fuera de la normativa turística" (FJ 4).

58. Originariamente el decreto de Castilla y León contenía la prohibición de cesión por estancias. El TS, en su sentencia 1237/2019, de 24 de septiembre (ECLI:ES:TS:2019:2853), anuló ese precepto.

59. El TS declaró que lo dispuesto en el decreto andaluz sobre la obligación de contar con instalaciones fijas de refrigeración y calefacción según los periodos de funcionamiento de la actividad, sin distinguir las distintas zonas geográficas y climáticas existentes en la Comunidad

responsabilidad civil[60]; g) menaje del hogar, que incluye electrodomésticos e instalaciones, textiles, sistemas de iluminación y, en algunos casos, instrucciones de uso; etc. La concreción de todos estos requisitos varía[61], desde luego, en cada decreto[62].

La norma castellanoleonesa es particularmente llamativa, puesto que si bien llega a exigir aspectos tales como un sistema antideslizante en la bañera o ducha, un microondas en la cocina o una cuna cuando sea requerida por el turista[63], en su preámbulo esgrime una interesante reflexión que entra en aparente contradicción con dicho nivel de detalle: "De acuerdo con las características de este tipo de establecimientos de alojamiento turísticos la exigencia de requisitos técnicos es mínima y básica. En ese sentido no se establecen categorías que sirvan de referencia para informarse sobre la calidad de los establecimien-

Autónoma, ni prever ningún mecanismo de exoneración, era una exigencia desproporcionada —sentencias 1400/2019, de 21 de octubre (ECLI:ES:TS:2019:3258), y 148/2020, de 6 de febrero (ECLI:ES:TS:2020:354)—.

60. El seguro de responsabilidad civil se exige sin perjuicio de otros que voluntariamente puedan los sujetos contratar, por ejemplo, los que ofrecen las plataformas digitales donde se comercializan las viviendas, como sucede en Airbnb. Se exige y se considera un requisito muy importante en la práctica totalidad de comunidades autónomas, aunque en algunas, como La Rioja, se ha eliminado, por entender que entra dentro, precisamente, de la órbita de las relaciones privadas contractuales

61. Una legislación bastante detallada sería, por ejemplo, la de Castilla-La Mancha, que prevé que los dormitorios y el salón dispongan de calefacción y aire acondicionado, o que la vivienda tenga conexión a internet —art. 16.1 e) y k)—. La canaria podría considerarse, en concretos aspectos, excesiva, con previsiones que alcanzan al material de las perchas (no deformable y estilo homogéneo), la iluminación para la lectura junto a cada cama o el protector de colchón —art. 10.2 a), c) y e)—. Cantabria parece la única comunidad autónoma que no entra a detallar los requisitos técnicos, lo cual parece una excelente opción: "l) Prestar el servicio de alojamiento con los muebles y enseres necesarios para su uso inmediato. m) Ofrecer la vivienda en perfectas condiciones de limpieza, higiene y preparación en el momento de ser ocupada por los usuarios, debiendo efectuarse una limpieza general de la vivienda y cambio de lencería siempre que se produzca una nueva estancia. Los desperfectos y averías que se produzcan durante la estancia se repararán de manera inmediata" —art. 6.m)—.

62. Con base en la legitimación que le otorga el art. 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación, la CNMC se ha mantenido activa en la impugnación de concretos requisitos introducidos por las disposiciones turísticas autonómicas de carácter reglamentario. Tuve la oportunidad de hacer un estudio sobre ello en Rodríguez Font (2017).

63. Los arts. 7 a 12 del decreto castellanoleonés, dedicados a los requisitos de las VUT, fueron objeto de impugnación. El TS, en su sentencia 1237/2019, de 24 de septiembre (ECLI:ES:TS:2019:2853), compartió el criterio del tribunal de instancia al considerar que la imposición de condiciones como esas (por ejemplo, la cuna) estaba justificada "en la medida que trata de garantizar una determinada calidad del producto turístico en defensa y protección de los derechos de los consumidores". Se reconoció que en materia de equipamiento el decreto era detallado y minucioso, pero que se trataba de "un equipamiento que habitualmente se encuentra en una vivienda, y que está asociado al producto que se ofrece", no siendo obstáculo al ejercicio de la actividad. Con anterioridad tampoco había prosperado la impugnación del equipamiento mínimo del decreto canario, pero el TSJ, confirmado por la sentencia en casación del TS, admitió que, aunque "puntilloso", no suponía una barrera al libre ejercicio de la actividad. Véase la sentencia 41/2017, de 21 de marzo (ECLI:ES:TSJICAN:2017:1481).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

tos ya que el turista tiene información suficiente a través de medios tecnológicos para conocer las características de las viviendas de uso turístico"[64]. Siguiendo esta idea, como se ha podido destacar en investigaciones anteriores, y tomando en consideración los mecanismos de reputación presentes en las plataformas de alojamiento colaborativo (y la reducción de la información asimétrica que conllevan), sería factible sustituir varios de los requisitos o condiciones de calidad, que las normativas turísticas pormenorizan en exceso, por una simple referencia a la información que los prestadores de servicios deben comunicar a los usuarios antes de confirmar una reserva.

Por último, es relevante señalar que algunas disposiciones contemplan la posibilidad de eximir del cumplimiento de ciertos requisitos. Resulta interesante, en este sentido, la reflexión realizada en el preámbulo de la ley balear sobre las situaciones "absurdas y sin sentido" a las que puede conducir la rigidez normativa en casos particulares. Incluso algunas normas procedimentalizan la dispensa, como ocurre en el caso castellanoleonés[65]. Valoramos de manera positiva cualquier mecanismo que garantice el ejercicio de los derechos de los interesados, sobre todo si contribuye a limitar la discrecionalidad administrativa en cualquier ámbito. La dispensa puede comprender más de un requisito de la regulación, siempre y cuando se justifiquen las circunstancias que motivan su solicitud. En todo caso, para ser beneficiario de ella, es necesario ofrecer una "compensación" en forma de instalaciones, servicios y mejoras incorporadas por el sujeto. El procedimiento se sustancia ante el órgano competente en materia de turismo (a menudo, una entidad periférica), puede aplicar el silencio administrativo positivo y debe, en todo caso, ser tramitado con anterioridad a la presentación de la DR turística para el inicio de la actividad.

2.2. Regulación del alojamiento colaborativo a través de las VUT

En apartados anteriores hemos visto cómo la LAU o los decretos autonómicos han —directa o indirectamente— identificado las VUT y su regulación como la respuesta jurídica a la expansión de la economía colaborativa. Tras una breve aproximación a este fenómeno, hemos tenido la

64. Algunas disposiciones autonómicas clasifican las VUT en función de la calidad, como sucede con otros alojamientos turísticos. En la Comunidad Valenciana, por ejemplo, las viviendas de uso turístico se clasificarán en las categorías superior y estándar, y la determinación de la categoría se condiciona al cumplimiento de las exigencias establecidas en el anexo III del decreto (art. 49).

65. Véanse los arts. 13 y 14 del decreto de Castilla y León. También se prevén dispensas y factores compensatorios en otras normas, como el decreto de la Comunidad Valenciana (art. 28) o el de Madrid, aunque no entre en el detalle de un procedimiento (art. 7).

oportunidad de adentrarnos en el concepto de vivienda de uso turístico y sus notas definitorias. Llegado este punto hay una pregunta que no podemos ignorar: ¿son las VUT, hoy en día, una figura válida para regular el alojamiento colaborativo? No queremos desviar nuestra atención del análisis de la regulación vigente, que es el objeto del trabajo, pero consideramos que merecen, por lo menos, ser expuestas de forma sucinta algunas ideas que generan dudas.

Aunque el control de las actividades de los operadores profesionales es importante, el verdadero desafío para el regulador y las Administraciones públicas sigue siendo garantizar, según los parámetros de interés público, la presencia en el mercado del alojamiento colaborativo de los llamados ciudadanos productores, que están en su origen. En ello —y en ellos— ponen el acento, como se ha apuntado, algunas autoridades y organismos, y, desde nuestro punto de vista, es su existencia la que justifica la necesidad de contar con regulaciones flexibles. Sin embargo, todo parece indicar que la tendencia es a endurecer las normas, por las problemáticas reales y concretas que tienen que afrontarse (escasez de vivienda, gentrificación, etc.), respecto a las que no hay evidencia de en qué medida las actividades de estos sujetos las agravan.

El principal obstáculo del marco regulador reside en la falta de parámetros claros que permitan distinguir entre el ejercicio profesional de la actividad turística por parte de empresas u operadores turísticos y el ejercicio ocasional. Esto es necesario para determinar a qué requisitos de acceso al mercado deben ser sometidos los oferentes esporádicos, a través de la regulación administrativa, en caso de ser aplicable. La Comisión Europea ha identificado una serie de factores o umbrales para este propósito, siendo los temporales los más utilizados por las autoridades de los Estados miembros, aunque también existen los económicos y los relacionados con el tipo de propiedad.

No puede concluirse que, en general, las notas que definen el concepto de VUT establezcan umbrales adecuados y efectivos para distinguir las categorías de proveedores que pueden operar en el alojamiento colaborativo. Por lo tanto, es difícil considerar que solo a través de las VUT se pueda regular completamente este fenómeno. Si bien parece útil para ordenar el ejercicio profesional de la actividad, en muchos casos no lo es para el que no tiene este carácter[66].

66. Sirva de ejemplo paradigmático el decreto de Madrid cuando expresamente prevé que la prestación del servicio de alojamiento en viviendas de uso turístico se ejercerá de forma profesional (art. 3.2).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

Ello es así, sobre todo, por el contenido que algunas disposiciones dan a la nota de la habitualidad, que acaba convirtiendo a cualquier operador en un prestador habitual y, por lo tanto, profesional y sujeto a la regulación turística. Y por la elección de los canales de comercialización de la oferta —estrictamente turísticos o no, como en el caso de las plataformas digitales— como criterio para, a su vez, presumir dicha habitualidad, la propia finalidad turística de una actividad y, en definitiva, someter a intervención administrativa todas las cesiones de vivienda. Algunas normas generan dudas y resulta complicado determinar qué régimen se aplica a los particulares que prestan servicios de manera ocasional: si se aplica la normativa turística (como parece ser la intención, en muchos casos, de los reguladores autonómicos) o si, por el contrario, quedan excluidos de esta y su actividad continúa sujeta a la legislación civil. En nuestra opinión esto afecta al principio de seguridad jurídica garantizado constitucionalmente.

Hay excepciones, sin duda. Algunas de las más significativas, las de La Rioja y Baleares. La primera capta lo que abarca la economía colaborativa, no solo porque manifiesta de forma explícita que la gestión de las VUT puede realizarse tanto por personas físicas que no se dediquen de manera profesional o habitual a esta actividad como por empresas gestoras, sino también porque a través de dos umbrales de diferente naturaleza, uno temporal y otro relacionado con el tipo de vivienda, deja claro en qué posición se encuentra el proveedor no profesional, ya sea porque no ejerce la actividad de manera habitual o porque lo que comercializa es su propia residencia. Así, ya en el preámbulo del decreto se expresa que quedan fuera de su ámbito de aplicación las viviendas que sean el domicilio habitual del cedente y las que se destinen al alquiler un máximo de 3 meses al año.

La norma balear también comprende el alcance del alojamiento colaborativo al permitir la alternancia entre el uso turístico y residencial de una vivienda[67]. Establece una regulación para el alquiler de vivienda principal, cuando personas físicas deseen comercializar su residencia (independientemente de si es unifamiliar o plurifamiliar) por un período máximo de 60 días al año, entera o por habitaciones, quedando facultadas para el ejercicio de la actividad por 5 años con posibilidad de prórroga.

Estas dos normas son un ejemplo de que un sistema de umbrales combinados es efectivo en orden a la delimitación de la actividad de los prestadores ocasionales: uno de tipo temporal (por ejemplo, dos o tres meses

67. De acuerdo con el art. 49.

como máximo de cesión anual podría ser razonable) combinado con otro relacionado con el número máximo de unidades de vivienda ofrecidas por el titular (por ejemplo, una, que podría ser su residencia habitual o una segunda residencia). O bien uno de este tipo juntamente con otro de carácter económico[68].

3. Régimen de ejercicio de la actividad de VUT

3.1. Declaración responsable (DR) como título habilitante

Como mencionamos anteriormente, la regulación de la actividad turística, considerada como una actividad de servicios, se vio afectada por la Directiva 2006/123/CE y el principio de eliminación de cargas y barreras de entrada no justificadas en la protección de razones imperiosas de interés general, especialmente en lo que respecta a los regímenes de autorización. En términos generales, el acceso para ejercer la mayoría de las actividades y la prestación de servicios turísticos implica la presentación de una declaración responsable o comunicación. Es importante recordar que la Ley de procedimiento administrativo[69] califica a ambas figuras de documentos que permiten, desde el día de su presentación, el ejercicio de un derecho o actividad de manera indefinida, y que el particular no está solicitando nada a la Administración, sino simplemente informando o notificando sobre su ejercicio. Ni una ni otra inician un procedimiento, al menos no uno dirigido a obtener un título habilitante.

Tanto la declaración responsable (en adelante, DR) como la comunicación están presentes en la regulación del régimen de funcionamiento de las VUT[70].

Según el artículo 69 LPACAP, en la DR el particular tiene una cuádruple obligación: 1) declarar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa vigente; 2) aseverar que dispone de la documentación que acredita ese cumplimiento; 3) ponerla a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y 4) expresar el compromiso de mantener el cumplimiento de los requisitos en el futuro, durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Todas las disposiciones estudiadas, con la excepción de La Rioja y Cataluña,

68. Esta es una propuesta que se ha hecho ya en otros trabajos y que se inspira en las interesantísimas aportaciones que realizó el Área de Mejora de la Regulación de la Dirección General de Coordinación Interdepartamental de la Generalitat de Cataluña (en orden a diferenciar el ejercicio de actividades a título profesional y ocasional) en el seno de la Comisión Interdepartamental de la Economía Colaborativa de la que forma parte. Véase Rodríguez Font (2018).

69. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En adelante, LPACAP.

70. Entre otros, Rodríguez González (2019).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

utilizan la DR ante la autoridad autonómica competente en materia de turismo, como técnica habilitante del ejercicio de la actividad de VUT.

En la comunicación, por su parte, los interesados ponen en conocimiento de la Administración sus datos identificativos y cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho. Siendo así, en gran parte de los decretos de turismo, la obligación de informar de, por ejemplo, un cambio de titularidad de la actividad de VUT, se vehicula a través de esta técnica.

La coexistencia de ambas figuras en un mismo contexto no contradice lo dispuesto en el artículo 69.6 LPACAP, esto es, la prohibición de exigir acumulativamente una DR y una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, porque una y otra sirven a unas finalidades distintas.

El decreto de La Rioja es el único que opta por la "comunicación de inicio de actividad" como técnica habilitante, que se presentará ante al órgano turístico competente y facultará al titular a ejercer la actividad por tiempo indefinido[71]. La ausencia de elementos distintivos claros, en la normativa básica, sobre cuándo procede someter una actividad a comunicación o DR, impide valorar de forma negativa el desmarque de la norma riojana respecto al resto de comunidades. Ambas figuras comparten no solo la eficacia inmediata, sino también el mismo régimen jurídico[72].

La opción de la normativa catalana es de mayor calado. El decreto de 2020 ha prescindido de la declaración responsable de cumplimiento de la normativa sectorial turística, que estaba prevista en la regulación anterior, por considerar que las normas turísticas no pueden sujetar los alojamientos a ningún régimen de habilitación. Por lo tanto, se ha eliminado la intervención de la Administración de la Generalitat en el trámite de inicio de actividades, reconociendo la centralidad y el protagonismo municipal que, ahora sí, exige que se presente una comunicación previa ante el ayuntamiento.

3.2. Momentos procedimentales

Afirmábamos, hace un instante, que la presentación de una DR, por definición, no lleva aparejada la incoación de un procedimiento en sentido es-

71. Art. 9.

72. En la sentencia 1312/2022, de 17 de octubre (ECLI:ES:TS:2022:3742), el TS —a propósito de una orden de cese de una VUT en Barcelona— aborda aspectos cruciales del régimen jurídico de estas dos técnicas. He tenido la oportunidad de analizar esta resolución en Rodríguez Font (2023).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

tricto, como sí hace una solicitud de licencia o autorización administrativa. Aun así, y a efectos sobre todo de didáctica expositiva, son identificables tres "momentos procedimentales": el anterior a la presentación de la declaración responsable, el momento de la presentación y el momento posterior.

3.2.1. Momento anterior a la presentación de la DR turística: el control a cargo del titular de la actividad

3.2.1.1. Documentación administrativa: títulos habilitantes sectoriales, informes, certificados

Podemos decir que existe, con carácter previo a la presentación de la DR, la necesidad de cumplimiento —y, sobre todo, de acreditación— de una serie de requisitos que hacen imprescindible que el interesado o declarante se relacione e interactúe de forma satisfactoria con la Administración pública, ya sea la autonómica o la municipal.

La mayoría de los decretos prevén indicaciones análogas que exigen que las VUT cumplan con los requisitos establecidos por la normativa en materia de urbanismo, construcción y edificación, seguridad, prevención de incendios, protección civil, accesibilidad y supresión de barreras físicas y sensoriales, medio ambiente, sanidad y consumo, higiene y salud laboral, prevención de riesgos laborales, y cualquier otra que les pueda ser aplicable[73]. Además de satisfacer estos requisitos, el interesado debe contar con toda una serie de documentos que respalden y acrediten su cumplimiento. Así, deberá acompañar la declaración responsable de ciertos informes (p. ej., urbanísticos), acreditaciones de sumisión a instrumentos de protección (p. ej., ambiental, en materia de incendios), justificaciones de pagos (p. ej., de tasas o seguros de responsabilidad civil) y otros títulos habilitantes (licencias, declaraciones o comunicaciones). Junto con el modelo de DR, conforman la documentación administrativa obligatoria que se debe poseer y poner a disposición del órgano competente cuando sea solicitada. La necesidad de disponer de ella demuestra que la eficacia inmediata de la DR requiere de una adecuada contextualización.

Como ejemplo concreto de trámites que el interesado debe llevar a cabo con la propia Administración turística, antes de presentar la decla-

73. Entre otros muchos, art. 17.1 de la ley navarra, art. 11 del decreto vasco, art. 4 del decreto de Castilla-La Mancha, o disposición adicional de la norma castellanoleonesa.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

ración responsable, pueden mencionarse los certificados de exención del cumplimiento de requisitos de las VUT, que se encuentran contemplados en varios decretos y que derivan de un procedimiento formal de dispensa que ha de sustanciarse con carácter previo[74].

La relación del interesado con la Administración municipal es, por otro lado, imprescindible para la necesaria obtención de títulos habilitantes o informes que orbitan en torno a tres áreas principales: construcción, medioambiente y urbanismo. De este modo: 1) debe confirmar la compatibilidad de la vivienda con la normativa municipal sobre edificación, mediante la obtención de la cédula de habitabilidad[75], licencia de primera ocupación u autorización o certificación municipal equivalente que acredite el cumplimiento de las condiciones técnicas y de calidad exigidas para dichas viviendas[76]; 2) debe justificar que la actividad cumple con los requisitos medioambientales, presentando una comunicación ambiental[77], o documento equivalente, si es el caso; y 3) ha de demostrar la conformidad de la actividad de alojamiento turístico con el uso urbanístico establecido por la normativa local y las condiciones específicas que le sean aplicables, bien mediante la obtención de licencias, DR o comunicaciones previas, bien a través de la presentación de los correspondientes informes.

74. El decreto de Castilla y León establece, como hemos dicho, la posibilidad de dispensar del cumplimiento de alguno o algunos de los requisitos establecidos en los arts. 7 a 12 en la modalidad de VUT. El art. 7.1 (por lo tanto, plenamente incluido) regula la necesidad de que, antes de presentar la declaración responsable turística, se cuente con ciertas habilitaciones municipales previas: la "licencia de primera ocupación, cédula de habitabilidad o autorización municipal correspondiente". La dispensa podría abarcar entonces, al menos formalmente, también este conjunto de requisitos de naturaleza habilitante, y no solo los de carácter técnico relativos a las estancias y los equipamientos.

75. En la STS 625/2020, de 1 junio (ECLI:ES:TS:2020:1296), el TS se pronunció sobre la exigencia en la normativa autonómica de Galicia de una licencia de primera ocupación o cédula de habitabilidad o certificado final de obra, certificado municipal por el que se acredite que la edificación reúne las condiciones técnicas y urbanísticas para su destino a vivienda o informe del órgano municipal o autonómico competente, acreditativo de que no se adoptaron medidas de restauración de la legalidad urbanística o ambiental. El Tribunal negó que esta exigencia fuera desproporcionada: "Debe desecharse también esta alegación, pues no parece que la acreditación de la legalidad urbanística de la vivienda sea una exigencia ajena al ejercicio de una actividad económica consistente en la explotación comercial de dicha vivienda [...] atendiendo a que la finalidad consiste en asegurar que la vivienda está en condiciones de ser dedicada a su uso como alojamiento turístico. lo que constituye una exigencia razonable y no desproporcionada".

76. Véase, por ejemplo, el art. 7.1 del decreto de Castilla y León, o el art. 6 del decreto de Andalucía.

77. Véase la STSJ de la Comunidad Valenciana núm. 760/2018, de 30 noviembre (ECLI:ES:TSJCV:2018:6002). En este caso, el Ayuntamiento de Valencia decretó el cese de la actividad de varias VUT por no haber presentado el instrumento de protección ambiental correspondiente, esto es, una comunicación ambiental. El TSJ da la razón al consistorio al entender que, puesto que la actividad de VUT incide en el medio ambiente en el sentido expuesto por la Ley de 5 de mayo, de prevención de contaminación y calidad ambiental, era preceptiva la presentación de dicha comunicación.

En síntesis, la actividad objeto de estudio debe desarrollarse con sujeción a la normativa sectorial que le es de aplicación, siendo la urbanística la más relevante y en la que nos detendremos.

Los decretos turísticos, en algunas ocasiones, lo único que hacen es prescribir la necesidad de demostrar que el destino de la VUT no está prohibido por la ordenación urbanística de la zona donde se encuentre[78], sin concretar por medio de qué instrumento. En otras, requieren la previa obtención de un informe urbanístico, certificado acreditativo, declaración responsable[79] o licencia, que debe ponerse a disposición de la Administración turística en cuanto la solicite[80]. Adopte la forma que adopte, lo trascendente a efectos del régimen de funcionamiento de las VUT es comprender que la Administración municipal, a través del ejercicio de sus competencias de planeamiento urbanístico, puede legítimamente establecer límites o requisitos al ejercicio de la actividad[81], como han confirmado los órganos jurisdiccionales a nivel nacional y europeo.

Así lo manifestó el TJUE en su relevante sentencia de 22 de septiembre de 2020[82], en la que avaló el régimen de autorización previa municipal al que el Código Francés de la Construcción y de la Vivienda sometía el ejercicio de la actividad de alquiler turístico de corta duración. En determinados ámbitos geográficos y tipos de morada, la garantía de una oferta suficiente de viviendas destinadas al arrendamiento a largo plazo (a precios asequibles) con el objetivo de dar respuesta al deterioro de las condiciones de acceso a la vivienda y al aumento de las tensiones en los mercados inmobiliarios, se reconoció como una legítima y proporcionada razón imperiosa de interés general para ello. El tribunal llegó a la importante conclusión de que un sistema de declaración acompañado de sanciones no podía alcanzar el objetivo de luchar contra la escasez de viviendas, porque tal control *a posteriori* se produciría tarde para ser eficaz. Ahora bien, excluyó de su aplicación a las viviendas residencia principal de los propietarios. Como apunte relevante, la Gran Sala consideró que estas "carecían de

78. Art. 2.b) del decreto de Asturias.

79. Por ejemplo, el informe urbanístico del art. 23.c) de la norma valenciana; el certificado acreditativo del art. 50.22.e) de la norma balear, o la declaración responsable del art. 15 del decreto de Aragón.

80. Véase, por ejemplo, el art. 3 del decreto de La Rioja.

81. El alcance del ejercicio de la competencia urbanística en este contexto es el propósito de otras contribuciones de esta misma obra y de un buen número de aportaciones doctrinales. Véanse, entre otros, Román Márquez (2018); Rebollo Puig (2022), o Bouazza Ariño (2023).

82. STJUE de 22 de septiembre de 2020 (Gran Sala, ECLI:EU:C:2020:743), conocida como "Cali Apartments".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

consecuencias en el mercado de alquiler de larga duración, al no necesitar ese arrendador fijar su residencia principal en otra vivienda".

Dos años antes de esta destacada sentencia, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco había desestimado un recurso interpuesto por la CNMC contra el acuerdo del Ayuntamiento de Bilbao de modificación del Plan General de Ordenación Urbana en lo relativo a la regulación del uso del alojamiento turístico. En esa resolución se hicieron interesantes afirmaciones. La primera, que la protección del derecho a la vivienda y el entorno urbano constituyen razones imperiosas de interés general que justifican que se aborde esta materia desde las competencias locales de ordenación urbanística. La segunda, que es correcto someter a licencia urbanística el cambio de uso de una vivienda, puesto que el uso de las VUT es de equipamientos de naturaleza turística y no residencial[83].

El recurso de casación interpuesto después por la CNMC terminó con la importante Sentencia del Tribunal Supremo 1550/2020, de 19 de noviembre de 2020, que confirmó la dictada por el TSJ con la siguiente conclusión[84]: "Se trata de una actuación normativa municipal de transformación, adaptación y modificación de los usos de determinadas ciudades –en el marco sus propias y genuinas políticas de vivienda– con la finalidad de asimilar las nuevas realidades sociales, consecuencia de la mencionada economía colaborativa, articulada a través de las plataformas digitales. Todo ello nos conduce a afirmar que

83. STSJ del País Vasco núm. 292/2019, de 11 de junio (ECLI:ES:TSJPV:2019:2007).

84. En esta STS 1550/2020, de 19 de noviembre (ECLI:ES:TS:2020:3842), sobre la aprobación definitiva del PGOU de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico, la cuestión que se consideró que presentaba interés casacional fue la de determinar el alcance de la potestad de planeamiento de los ayuntamientos en orden a la regulación del uso de viviendas de uso turístico en los planes generales de ordenación urbana, cuando restringe la libertad de empresa y la libre prestación de servicios por parte de los operadores/propietarios de viviendas destinadas a ese uso turístico: "En ese marco, la calificación —desde una perspectiva urbanística— de las VUT como una actividad de equipamiento —impidiendo su consideración urbanística como estrictamente residencial— se nos presenta como razonable y, sobre todo, suficientemente motivado por el Ayuntamiento de Bilbao, que respeta, con su actuación —y con la justificación que ofrece de su norma reglamentaria— los ya más que conocidos criterios de proporcionalidad, claridad, objetividad, antelación, transparencia y accesibilidad, previstos en la Directiva de Servicios […] Acierta, pues, la Sala de instancia cuando acepta como compatible ambas exigencias; esto es, la declaración responsable, desde una perspectiva autonómica y turística, y el informe de conformidad, desde una perspectiva municipal y urbanística. Es el art. 18.1 ('Libertad de establecimiento y libre ejercicio dela actividad turística') de la norma turística vasca la que expresamente compatibiliza esta doble exigencia, al señalar: 'El ejercicio de la actividad turística es libre, sin más limitaciones que el cumplimiento de la legislación vigente que sea aplicable, de manera que cualquier persona interesada en la prestación de servicios turísticos pueda establecerse en Euskadi, previa presentación de la declaración responsable o de la comunicación y la obtención de la habilitación oportuna, en su caso'".

la intervención normativa municipal, en uso y ejecución de las competencias urbanísticas que le son propias, no puede ofrecer dudas, pues, en realidad, el problema que en el fondo se suscita –en el que pueden destacarse, sin duda, aspectos positivos, pero, al mismo tiempo, consecuencias negativas– se trata de un problema jurídico de proporcionalidad, en el marco de una muy dispersa y variada normativa estatal y autonómica –en modo alguno armonizada– producida en la ámbito diseñado por las disposiciones europeas [...] Todo ello nos conduce a confirmar la posibilidad —y la necesidad— de intervención municipal en la materia, en uso y ejercicio de la potestad de planeamiento, que cuenta con un claro respaldo y legitimación democrática, y que, además, se nos presenta como realizada por la Administración más cercana al ciudadano, y articulada con un mayor grado de participación y conocimiento de la concreta realidad local"[85].

Como ha tenido ocasión de manifestar también el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en la sentencia núm. 155/2022, de 7 de abril[86]: "no son las competencias de turismo y las municipales en cumplimiento del Planeamiento compartimentos estancos que impidan valoración por una parte de la administración autonómica en sus competencias de turismo y por otra por la entidad local en sus competencias urbanísticas, atienden, por tanto, a diferentes fines, pero desde el respeto de ambos ámbitos, no existe déficit de proporcionalidad más bien al contrario la persona o entidad que inicia una actuación en el ámbito turístico debe conocer la normativa municipal para el uso que pretende, ya que la primera no excluye la segunda sino que se complementan".

Para concluir este epígrafe, es interesante mencionar que además de la común y general remisión a la necesidad de acatamiento del marco normativo local, particularmente urbanístico, al que hemos hecho referencia,

85. La posibilidad de someter la actividad de VUT a un régimen de autorizaciones previas por vía de los planes municipales ha sido, con posterioridad, admitida por el TS en otras sentencias, como por ejemplo la STS 779/2021, de 2 de junio de 2021 (ECLI:ES:TS: 2021:2337). Apoyándose en esta sentencia (STS 1550/2020, de 19 de noviembre) y en la ya comentada STJUE de 22 de septiembre de 2020, ha afirmado que la regulación del destino de VUT mediante una limitación de autorizaciones impuestas en un plan urbanístico municipal no es contraria a la Directiva de Servicios ni a las normas nacionales de transposición. También en similares términos se pronuncia la STS 75/2021, de 26 enero: "la concreta autorización que determina las condiciones para el ejercicio de la actividad de VUT, no puede tomar en consideración más que las determinaciones que previamente haya establecido el planeamiento, en concreto, el Plan Especial que aquí se cuestiona, de tal forma que si el Plan impone que la densidad de dichas viviendas será la que se determina en los preceptos que se tachan de ilegalidad en el presente recurso, las autorizaciones de usos para VUT no pueden tomar en consideración sino esas previsiones del Plan, sin que pueda alterarse dichos condicionantes".

86. STSJ GAL núm. 155/2022, de 7 de abril (ECLI:ES:TSJGAL:2022:2750).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

en algunas ocasiones podemos encontrar un reconocimiento explícito de la competencia municipal de ordenación de las VUT. La disposición adicional décima de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, por ejemplo, dispone que los ayuntamientos pueden establecer requisitos particulares y fijar limitaciones temporales y períodos máximos de vigencia para ejercer las actividades de VUT y de hogares compartidos, si existen razones imperiosas de interés general que lo justifiquen, en los términos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y el resto de la normativa aplicable. El decreto gallego prevé, por su parte, que los ayuntamientos puedan establecer limitaciones en lo relativo al número máximo de VUT por edificio o por sector[87].

3.2.1.2. Documentación técnica y otras habilitaciones privadas

Además de la documentación administrativa previamente analizada, es común, por un lado, que las normativas establezcan que la declaración responsable turística debe ir acompañada de una serie de documentos técnicos y certificaciones emitidas por profesionales técnicos o entidades acreditadas. La finalidad de estos documentos es demostrar que la actividad se adecúa a la legalidad, y en ellos se plasma el control previo sobre la misma —o autocontrol— que la instauración de la técnica de la DR, por definición, exige antes de ser presentada. Por lo tanto, existe un control *a priori* de la actividad de VUT, de ámbito multisectorial, pero no lo realiza la Administración, sino que su gestión se traslada al ámbito privado habilitado con el que necesariamente habrá de relacionarse el interesado para su obtención.

En Aragón, por ejemplo, se debe aportar un plano acotado, así como un "certificado de idoneidad para vivienda de uso turístico", firmados ambos por un profesional técnico[88], que verifiquen el cumplimiento de los requi-

87. Sobre la habilitación de los ayuntamientos para prohibir o limitar el número de viviendas se ha manifestado el TS a propósito de la previsión de la normativa gallega apuntada, rechazando su impugnación: "no es posible excluir a priori que en un determinado ayuntamiento concurran circunstancias que puedan constituir una razón imperiosa de interés general para limitar el número de viviendas de uso turístico. No procede formular aquí hipótesis o previsiones sobre qué circunstancias pudieran llegar a justificar una medida limitativa como la que se cuestiona, pues basta en el presente litigio con constatar que no se prevé una limitación o restricción concreta a la actividad económica sobre las viviendas de uso turístico". Sentencia núm. 625/2020, de 1 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1296).

88. En las SSTS 1741/2018, de 10 de diciembre (ECLI:ES:TS:2018:4084), y 1816/2018, de 19 de diciembre (ECLI:ES:TS:2018:4210), se discutió la necesidad de que el propietario de una VUT dispusiera de un plano de la vivienda, previsto en la normativa madrileña. El TS sentenció: "En contra de lo que sostiene la asociación recurrente, tampoco cabe afirmar que aquella exigencia de estar en posesión de un plano de la vivienda infrinja los límites fijados en los artículos 9.2 y 12 de la misma Ley 17/2009, pues se trata de un requisito objetivo, no discriminatorio, establecido en la norma

sitos exigidos en materia de habitabilidad y seguridad para el uso residencial como vivienda[89]. En Madrid, desde 2019, es necesario presentar el CIVUT (Certificado de idoneidad para vivienda de uso turístico), que es un "documento emitido por un técnico competente en el que, tras efectuar una comprobación *in situ*, acredita que una vivienda de uso turístico cumple con los requisitos para el uso de la propiedad desde la perspectiva turística (no del urbanismo)"[90]. En Galicia, debe acompañar a la DR, en su caso, un certificado final de obra que avale que la ejecución de las mismas se ha realizado de conformidad con la licencia municipal otorgada[91].

Por otro lado, la presentación de la declaración responsable turística, en función del tipo de propiedad sobre la que se pretenda ejercer la actividad, puede comportar la necesidad de que su titular se relacione con otros sujetos privados, en este caso no profesionales técnicos, sino otros particulares.

Algunos decretos incorporan en su texto la mención explícita a la posibilidad que tienen las comunidades de propietarios de limitar la actividad

con antelación y de forma clara e inequívoca, siendo además una exigencia accesible, en tanto que no resulta excesivamente gravosa. Por lo demás, entendemos que se trata de un requisito proporcionado a la razón de interés general a la que responde, consistente, como proclama el Preámbulo del propio Decreto 79/2014, en la protección de los 'legítimos derechos de los usuarios y consumidores turísticos de la Comunidad de Madrid'. Y es que, en efecto, que el titular de la vivienda turística disponga de un plano firmado por técnico competente es un instrumento adecuado para que a lo largo del tiempo en el que se desarrolla la actividad de alojamiento la Administración pueda ejercer su ordinaria labor de inspección y control a fin de asegurar que el servicio se presta en condiciones adecuadas de calidad, seguridad y salubridad, sin menoscabo de los intereses de los usuarios y consumidores". En cambio, la exigencia de que el plano de la vivienda firmado por técnico competente estuviese visado por el colegio profesional sí fue rechazada en cuanto no superaba el test de necesidad y proporcionalidad. En esta misma sentencia se declaró nula la previsión del decreto de Madrid sobre la imposibilidad de contratar una VUT por período inferior a cinco días.

89. Art. 6.2.

90. El CIVUT se introdujo por el Decreto 29/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica 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. Según el art. 17 bis del decreto madrileño, acredita, entre otros: "a) Disponer de calefacción y suministro de agua fría y caliente. b) Disponer al menos de una ventilación directa al exterior o a patio no cubierto. c) Disponer de un extintor manual, en el interior de la vivienda colocado a no más de 15 metros de la puerta de salida de la vivienda. d) Disponer de señalización básica de emergencia indicando la puerta de salida de la vivienda. e) Disponer de un plano de evacuación del edificio y de la vivienda en un lugar visible. El CIVUT estará a disposición de los usuarios de las viviendas de uso turístico". El requisito de contar con el CIVUT fue objeto de impugnación. Sin embargo, el TSJ consideró que no se había expuesto ninguna razón que justificara que su exigencia era innecesaria o desproporcionada. Así, considerando que dicho certificado garantiza al usuario que el alojamiento cumple con los requisitos de seguridad y calidad exigidos por la normativa sectorial turística, rechazó declarar su nulidad. STSJ de Madrid núm. 794/2021, de 10 de junio.

91. Art. 41.2.4.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

alojativa, de conformidad con lo establecido en la Ley 49/1960, de 21 de julio, de propiedad horizontal[92]. Por lo tanto, cuando las viviendas se ubican en inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, es imperativo que la DR de inicio de actividad incluya una declaración acerca de que los estatutos o acuerdos adoptados por la comunidad de propietarios no prohíben ni establecen restricciones del uso del inmueble al destino de VUT[93]. Y, lo más importante aquí, en caso de existir esta limitación[94], debe acreditarse la tenencia de autorización expresa, por escrito[95], de la comunidad, permitiendo la comercialización[96].

No podemos detenernos en este extremo más que para contextualizar y para resaltar la idea de que, si bien es cierto que las normas prescriben la eficacia inmediata de la DR, no lo es menos que ella dependerá de que con carácter previo el titular de la VUT se haya relacionado con sujetos públicos y privados —en este estadio que hemos convenido en denominar "momento procedimental anterior a la presentación"—, procurando la obtención de los necesarios títulos habilitantes administrativos, pero también privados.

3.2.1.3. DR de inicio de actividad ante la Administración municipal

Los decretos turísticos, excepto el catalán, prevén que la DR que faculta el inicio de la actividad de VUT se presente ante el órgano turístico competente. Y aquí surge una cuestión práctica importante: ¿Ha dejado de ser obligatoria la DR o comunicación de inicio de actividad económica ante los ayuntamientos? Parece que las DR autonómicas han reemplazado a las

92. El Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, recogió una reforma del régimen de propiedad horizontal que explícitamente establece la mayoría cualificada necesaria para que las comunidades de propietarios puedan limitar o condicionar el ejercicio de la actividad, o establecer cuotas especiales o incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda: "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" (art. 17.12 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal).

93. Art. 5.2 del decreto vasco o art. 5.1 del cántabro.

94. Por ejemplo, el decreto gallego, art. 41.5, y decreto de La Rioja, art. 67.

95. Art. 27 del decreto de Asturias.

96. Véase el art. 50.22.e) de la ley balear.

municipales. Sin embargo, es importante evaluar individualmente si existe una base normativa sólida que respalde esta afirmación.

Una muestra de que comienza a surgir cierta controversia, que ya ha llegado a los órganos judiciales, nos la ofrece la normativa gallega.

En esta comunidad autónoma, por un lado, la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la actividad económica, en su artículo 24.1, establece lo siguiente: "Con carácter previo al inicio de la actividad o de la apertura del establecimiento y, en su caso, para el inicio de la obra o instalación que se destine específicamente a una actividad, los/as interesados/as presentarán ante el ayuntamiento respectivo comunicación previa en la que pondrán en conocimiento de la Administración municipal sus datos identificativos y adjuntarán la siguiente documentación acreditativa de los requisitos exigibles para el ejercicio de la actividad o para el inicio de la obra e instalación"[97]. Reiterándose por el reglamento de desarrollo de la ley lo siguiente: "La instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, así como la apertura de los establecimientos destinados a este tipo de actividades, requiere la presentación por parte de la persona titular de la actividad de una comunicación previa con el contenido previsto en este reglamento ante el ayuntamiento en el que se pretenda desarrollar la actividad o abrir el establecimiento". Por otro lado, el Decreto 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, prescribe en su artículo 42.1 lo siguiente: "La presentación de la declaración responsable, en las condiciones previstas en este decreto, habilita para el desarrollo de la actividad turística de vivienda de uso turístico, sin perjuicio del cumplimiento de las demás obligaciones exigidas en otras normas que les resulten de aplicación".

La litigiosidad a la que aludíamos ha debutado en Galicia, con varias sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo que resuelven la legalidad de las órdenes de clausura de VUT dictadas por el Ayuntamiento de Santiago de Compostela y por el de Pontevedra, por ejercer la actividad sin la comunicación previa municipal.

Trasladaremos aquí, a modo de ejemplo, lo dispuesto en la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Santiago de Compostela,

97. Art. 9 del Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

de 10 de julio de 2023: "TERCERO.— *Sobre la necesidad de la obtención de título municipal habilitante para el ejercicio de la actividad turística, distinto e independiente de la autorización autonómica sectorial. La parte actora cuestiona la necesidad de título habilitante para el ejercicio de la actividad de VUT*. Como presupuesto de partida, se ha de precisar que una cosa es el título habilitante municipal, —comunicación previa de los artículos 24 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, y 142.3 de la LSG— con la habilitación autonómica sectorial —declaración responsable— que en el ámbito de la competencia autonómica en materia de turismo, prevé el Decreto 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 en su artículo 41. El propio articulo 42 del Decreto en su apartado segundo al regular los efectos de la presentación de la declaración responsable dispone: '... *Esta habilitación para o desenvolvemento da actividade turística non exime o/a propietario/a ou persoa ou empresa que comercialice a vivenda da obriga de obter as autorizacións, permisos, licencias e/ou informes que establezan as distintas normativas sectoriais e municipais que lle son de aplicación*.' Así pues, la declaración responsable de inicio de actividad presentada por la parte actora en la Agencia de Turismo de Galicia no puede sustituir a la comunicación previa municipal necesaria para el ejercicio de cualquier actividad, incluida la de VUT que no puede asimilarse a la mera utilización residencial del inmueble"[98].

El juez se remite luego a lo dispuesto en la Sentencia del TSJ de Galicia núm. 169/2022, de 8 de abril (ECLI:ES:TSJGAL:2022:2988), sobre que la "habilitación para el desarrollo de la actividad turística tras la comunicación previa no exime, por tanto, al/a la propietario/a o persona o empresa que comercialice la vivienda de la obligación de obtener las autorizaciones, permisos, licencias y/o informes que establezcan las distintas normativas sectoriales y municipales que le son de aplicación"; para acabar concluyendo lo siguiente: "Son por tanto dos ámbitos diferentes el autonómico en relación al turismo y el local en normativa urbanística en cuanto autorización si es que resulte necesaria. Tales razonamientos relativos tanto a la necesidad de título municipal habilitante como a la tipología del uso VUT, no equiparable al residencial, son perfectamente trasladables al presente caso. [...] la actividad de VUT no puede encuadrarse en un uso residencial sino hotelero o turístico, y la autorización autonómica no excluye a la habilitación municipal,

98. Véanse, entre otras, las sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Santiago de Compostela, de 10 de julio de 2023, núms. 99/2023, (ECLI:ES:JCA:2023:4774), 100/2023 (ECLI:ES:JCA:2023:4319) y 101/2023 (ECLI:ES:JCA:2023:4773).

que resulta exigible como para cualquier tipo de actividad, incluida la turística, por lo que debe ser desestimado el motivo invocado". Según la citada sentencia del TSJ de Galicia: "Una cosa es la inscripción del establecimiento (en este caso, vivienda) en el registro autonómico, regulado en el artículo 41.1 del Decreto 12/2017, de 26 de enero, [...] y otra bien distinta es la autorización municipal para el ejercicio de esta actividad económica, fundamentada en las competencias municipales en materia urbanística, y exigida por el artículo 24.1 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, de emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia".

En todos los casos enjuiciados lo que subyace es una vulneración de la normativa urbanística. Estamos de acuerdo con la medida de cese dirigida a los titulares de las VUT que no habían presentado, antes, la comunicación urbanística, si, como parece, no era posible la legalización por no ser compatible con el planeamiento. Pero consideramos que las sentencias no abordan la necesaria disociación entre título habilitante del inicio de la actividad y título urbanístico. O, por lo menos, no lo hacen de forma clara. La habitual tramitación conjunta de títulos habilitantes municipales, que obedece al principio de simplificación de los procedimientos, es probablemente el motivo de ello.

Llegados a este punto, se nos plantean algunas preguntas: ¿tiene sentido que el título habilitante para iniciar la actividad sea la DR turística? ¿Qué beneficios o cargas reporta? ¿Sería más conveniente presentarla en la Administración municipal correspondiente al lugar de ubicación de la vivienda? Es un tema que debería abordarse, aunque no podamos hacerlo aquí.

Como se ha mencionado, existe un precedente en Cataluña, que ha elegido suprimir la DR turística. Esta medida simplifica el régimen de intervención de la actividad previsto por el anterior Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, relativo a los establecimientos de alojamientos turísticos y viviendas de uso turístico: "Esta modificación es coherente con el marco legal vigente mencionado, que establece la obligación de suprimir toda barrera o carga administrativa que no esté justificada en la protección de una razón imperiosa de interés general. La normativa sectorial turística no puede sujetar los alojamientos turísticos a ningún régimen de habilitación, y, en este sentido, la obligación de los prestadores de servicios turísticos de presentar cualquier tipo de declaración responsable o comunicación de inicio o solicitud de autorización tiene esta consideración"[99]. Así, se argumenta que en aras de la mencionada simplificación es necesario eliminar la intervención

99. Preámbulo del decreto.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

de la Administración turística de la Generalitat en el proceso de inicio de las actividades.

En Cataluña es el ayuntamiento el encargado de recibir la comunicación previa, y también tiene la responsabilidad de trasladar a la Dirección General de Turismo las altas y bajas de los establecimientos[100]. Una vez realizada esta comunicación, la Dirección General procede a la inscripción. Queda claro, entonces, que el titular de la VUT no debe presentar ningún documento ni llevar a cabo ningún trámite adicional para obtener la anotación, y que no existe un vínculo directo entre la habilitación de la actividad y su correspondiente registro[101], que pasa a ser consecuencia de una comunicación de datos interadministrativa[102].

En nuestra opinión, resulta razonable enclavar en la Administración local la competencia para recibir la comunicación previa que faculte el inicio de la actividad, y no desdibujar su capacidad de conocimiento y dominio sobre las actividades que se desarrollan en su ámbito territorial. Todo ello sin perjuicio, claro está, de que el interesado deba presentar, como documentación que acompañe la DR municipal, una declaración responsable o comunicación del cumplimiento de los requisitos previstos en los decretos turísticos. Y sin perjuicio de que, por lo tanto, titular y actividad queden sometidos al ejercicio de las potestades de control *ex post*, compartidas por los órganos competentes de los dos niveles territoriales.

Esta opción se antoja más práctica, desde un punto de vista de economía o eficiencia procedimental. Los efectos positivos en términos de simplificación y eliminación de cargas, costes y trámites adicionales tanto para la Administración como para los titulares de la actividad no solo nos llevan a valorar positivamente la opción adoptada por la Administración catalana, sino que también nos conducen a considerarla recomendable. El papel de la Administración local en el régimen de funcionamiento de las VUT debe ser reivindicado, pues la multitud de aspectos sobre los que se deben pronunciar los ayuntamientos lo justifica ampliamente. Recordemos que a través de su potestad de planificación urbanística el municipio puede prohibir la actividad.

Las modificaciones normativas para hacer efectivos cambios como los expuestos son relativamente sencillas. Siguiendo la estela de la comunidad

100. Según los arts. 68 c bis) de la Ley de turismo de Cataluña y 131-3 del decreto.

101. El titular de la actividad deja de estar obligado a realizar el trámite de inscripción como preveía la anterior normativa, que era contraria a la Directiva de Servicios por suponer un régimen autorizatorio *de facto*.

102. Arts. 67.1.j) y 68 c) de la Ley de turismo de Cataluña.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

autónoma catalana bastaría con que en la regulación del régimen jurídico de intervención de las VUT se hiciera remisión a lo dispuesto en la legislación de actividades económicas.

En caso de que la normativa sobre ejercicio de actividades económicas prescriba una declaración responsable o comunicación de inicio de actividad municipal, y la turística una DR, también de inicio, ante la autoridad autonómica competente, nos encontraríamos ante un claro caso de doble imposición de cargas con una misma finalidad, lo cual está prohibido no solo por los principios de necesidad y proporcionalidad antes mencionados, sino también por el artículo 69.6 LPACAP.

3.2.2. Momento de presentación de la DR

3.2.2.1. Importancia de los datos seleccionados por la Administración

De acuerdo con el artículo 69.1 LPACAP, los requisitos establecidos por la normativa, en este caso turística, deben estar recogidos en la correspondiente declaración responsable de manera expresa, clara y precisa. Esta exigencia se dirige a la Administración en el momento de elaborar los modelos de declaración responsable. Es necesario recalcar, en este sentido, que la labor de las autoridades no es únicamente la de proporcionar los modelos, sino, más importante, la de analizar y seleccionar los datos relevantes (que debe proporcionar o acreditar el interesado) para la efectividad del control posterior, con el fin de prevenir daños y perjuicios.

La obligación de contar con los títulos habilitantes previos y el resto de documentación administrativa y técnica que hemos comentado, y el cumplimiento de los requisitos estrictamente turísticos, debe tener el correspondiente reflejo en el conjunto de datos, informaciones o documentos que el interesado ha de manifestar que posee[103]. Es importante tener presente que la correcta cumplimentación de la DR es fundamental para que surta efecto, es decir, para quedar habilitado de forma definitiva para ejercer la actividad. También, que la documentación acreditativa podrá ser requerida por la Administración turística, en cualquier momento, a sus titulares.

Aplicando el régimen general de esta técnica, contenido en la LPACAP, debe entenderse que la DR será eficaz desde el momento en que sea de-

103. Dos ejemplos completos del contenido que debe tener la declaración responsable turística los encontramos tanto en el decreto asturiano (art. 30) como en el del País Vasco (art. 5).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

positada en cualquiera de los lugares que la ley prevé[104]. Algunos decretos, no obstante, especifican que la presentación debe realizarse ante el órgano turístico competente (por ejemplo, el área provincial de la Agencia o el Instituto de Turismo correspondiente), lo cual no contradice lo expuesto, aunque hubiera sido más preciso distinguir entre el lugar de presentación y el órgano al que se dirige. Lo confirma, además, la implementación del sistema de tramitación electrónica del procedimiento[105] y la creación de ventanillas únicas para llevar a cabo los trámites necesarios para acceder a las actividades, incluyendo las VUT.

Baleares, por ejemplo, creó la "Oficina única de la administración turística" en cada uno de los ámbitos insulares, para realizar y formalizar todas las gestiones necesarias ante cualquier Administración turística, brindando acceso telemático a toda la información y facilitando el cumplimiento y la formalización de todos los trámites administrativos para el inicio, el establecimiento y desarrollo de actividades[106]. En Cataluña esto se conoce como *Finestreta Única Empresarial* (FUE). La presentación de la declaración responsable puede realizarse a través del portal electrónico de la FUE con la documentación correspondiente. Gracias al principio de interoperabilidad entre las administraciones y a los medios habilitados por la ventanilla única, se remite la documentación necesaria a los entes locales y a cualquier otro órgano administrativo que la normativa vigente establezca[107].

3.2.2.2. Eficacia de la DR

Una vez depositada la declaración responsable ante el órgano competente, se impone a la Administración la obligación de inscribir la actividad en el registro de turismo, como veremos más adelante. Sin embargo, esto no afecta a la eficacia inmediata e indefinida de la DR, aunque en algunos casos la deficiente configuración de la obligación administrativa de registro haya causado problemas[108].

104. Art. 27.1 decreto de Galicia.

105. En algunos casos, de forma prescriptiva como en Castilla-La Mancha: "Considerando el gran desarrollo del mercado turístico 'online' y con el fin de continuar con el impulso y dinamización del sector, mediante el presente decreto se extiende a todos los interesados la obligatoriedad de realizar únicamente por medios electrónicos las declaraciones y comunicaciones que se recogen en el mismo, puesto que la propia naturaleza de su actividad conlleva necesariamente la disposición de unas capacidades técnicas o económicas mínimas".

106. Art. 22 de la ley balear.

107. Art. 121-1.

108. Durante los años de vigencia de la regulación de las VUT, diversas disposiciones han tenido que modificar sus iniciales previsiones sobre los registros turísticos, en cuanto condicio-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

Varias han sido las disposiciones que han querido aclarar el propósito de los registros, que es mantener un censo público actualizado sobre altas, modificaciones y bajas de los alojamientos turísticos en cada territorio y recopilar datos de empresas y actividades para su uso estadístico, informativo, de certificación y, en general, ordenación turística y facilitación del control de actividades. Además, algunas han insistido en lo siguiente: "Los prestadores de servicios no tienen ninguna obligación legal de presentar documentación en el Registro de turismo [...] ni de comunicarle ningún dato, ni antes ni después de su inicio de actividad. La inscripción no tiene carácter habilitante para el inicio de la actividad y no otorga ninguna facultad ni reconoce ningún derecho para el acceso a la actividad"[109].

La eficacia de la declaración responsable no está supeditada a la inscripción en el registro de turismo y la actividad puede iniciarse sin estar inscrita, en caso de que las normas establezcan un plazo de inscripción para la Administración. La Ley de procedimiento y los decretos turísticos disponen que la DR surta efectos desde el momento de su presentación ante el órgano competente, y, a pesar de que deba inscribirse y dotarse de un número de identificación, la actividad puede comenzar sin, técnicamente, disponer de él. Algunas disposiciones prevén el otorgamiento de un número provisional[110] para que se pueda cumplir, de forma transitoria, con la obligación de

naban el acceso a la actividad a la previa obtención de un número de inscripción que debía publicitarse; extremo expresamente prohibido por la Directiva de Servicios por ser interpretado como un sistema autorizatorio encubierto.

En relación con la obligada inscripción en el Registro de Empresas Turísticas como requisito para llevar a cabo cualquier tipo de publicidad, consideró el TS en la sentencia núm. 1741/2018, de 10 de diciembre de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:4084), en la que se impugnaba el decreto de Madrid, que era una exigencia que no superaba el test de necesidad y proporcionalidad que impone la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio: "Ciertamente, el precepto no establece de manera directa y expresa que sea obligatoria la inscripción en el Registro de Empresas Turísticas; pero bien puede entenderse que alberga ese designio, pues al establecer en su inciso final que debe constar '...en toda forma de publicidad el número de referencia de su inscripción en el citado Registro' fácilmente se colige que la inscripción es considerada como requisito para llevar a cabo cualquier forma de publicidad". Sin embargo, hoy día, varios decretos contienen previsiones como la que fue anulada en el caso de Madrid, postergando su rectificación.

En el caso de la normativa canaria, la STSJ núm. 41/2017, de 21 de marzo (ECLI:ES:TSJICAN:2017:1481), confirmada por el TS, estableció: "El precepto dispone que la entrega a la explotadora de la vivienda de hojas de reclamaciones, placa-distintivo y libro de inspección solo se efectuará transcurridos quince días hábiles, plazo dentro del cual el Cabildo Insular debe inscribir 'la información sobre la actividad de explotación de la vivienda vacacional en el Registro General Turístico de la Comunidad Autónoma de Canarias'. Como el inicio de la actividad sin la referida documentación es motivo de sanción, de facto esta regulación está desnaturalizando los efectos de la declaración responsable y sometiendo el inicio de la actividad a un control administrativo previo".

109. Véase la exposición de motivos del decreto de Cataluña.

110. Tal y como establece la norma andaluza, a partir del momento de la formalización de la declaración responsable puede publicitarse la vivienda con fines turísticos, sin perjuicio de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

exhibición en todo tipo de publicidad que anuncie la actividad[111]. Ello es así en cuanto, en algunos casos, se otorga al órgano autonómico competente un plazo (15 días —p. ej., Canarias— y 3 meses —p. ej., Aragón—) durante el que llevar a cabo las oportunas comprobaciones, que pueden tener consecuencias positivas (número definitivo de inscripción) o negativas (condicionamiento u prohibición) sobre la actividad que —conviene no olvidar— se encuentra en funcionamiento[112].

Además de eficacia inmediata, la DR tiene en la mayoría de las normas también eficacia indefinida, ya que no establecen nada en contra. Una excepción la encontramos en la ley balear, que fija en determinados supuestos un plazo de vigencia de 5 años que puede ser prorrogable[113]. La posibilidad de limitación temporal de la vigencia de la DR está prevista en el artículo 7.1 de la ley paraguas y, por lo tanto, es plenamente válida. Lo es, asimismo, el establecimiento de un plazo máximo para iniciar la actividad (por ejemplo, dos meses desde la presentación de la DR), como prevé la normativa valenciana. En caso de no cumplir con él, la declaración perderá la eficacia[114].

3.2.2.3. Límites a la eficacia derivados de la actuación del interesado y del esquema habilitante público y privado

Hechas estas consideraciones previas, pasamos a destacar los principales límites a la eficacia de la DR provenientes de distintos ámbitos que, con ánimo sistematizador, hemos agrupado en dos: límites derivados de la intervención del interesado y derivados del esquema habilitante público y privado.

---

que, una vez inscrita, el código de inscripción deba indicarse en toda publicidad (art. 9. 1 y 4).

111. Ver arts. 131-3 y 121-1 del decreto de Cataluña, y 27.3 de Baleares, que dispone que se admitirá, en la publicidad de la comercialización de las VUT, la incorporación del número de registro de entrada otorgado cuando se presentó la declaración responsable en un registro público hasta que se obtenga el número de inscripción turística.

112. Art. 15 del decreto de Aragón.

113. Art. 50.3: "En todos los casos, la presentación de la DRIAT que se refiera a estancias turísticas llevadas a cabo en viviendas residenciales sometidas al régimen de propiedad horizontal, o a las de las tipologías que se determinen reglamentariamente, habilita para el ejercicio de la actividad por el plazo que se fije reglamentariamente y que, por defecto, es de cinco años desde la presentación a la administración turística. Pasado el plazo establecido, se puede continuar con la comercialización turística solo si se siguen cumpliendo todos los requisitos determinados legalmente o reglamentariamente, incluido que la zona siga siendo apta, por periodos prorrogables del mismo plazo […]".

114. Art. 25.2 del decreto de la Comunidad Valenciana: "Presentada la declaración responsable de inicio de actividad, esta deberá comenzar de forma efectiva en el plazo máximo de dos meses. En caso contrario, aquella quedará sin efecto y se procederá, previa instrucción del oportuno expediente en el que se dará audiencia a la persona interesada, a la baja y cancelación de la inscripción en el Registro".

A) Límites derivados de la intervención del interesado.

La mayoría de las disposiciones coinciden en especificar las circunstancias, derivadas de la actuación del responsable de la actividad, susceptibles de incidir en la eficacia de las declaraciones responsables. Siguen, para ello, el esquema de lo dispuesto en el artículo 69.4 LPACAP. Estas circunstancias son las siguientes: 1) la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la DR de inicio de actividad; 2) su no presentación ante la Administración competente, y 3) la falta de aportación de la documentación acreditativa cuando sea requerida. Si se da cualquiera de estas circunstancias, la consecuencia jurídica es la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad. Es decir, su cese.

En el primer supuesto vemos como el vicio en el contenido de la DR puede revestir distintas formas: puede tratarse de una inexactitud, una falsedad o una omisión. Bastantes decretos equiparan estos incumplimientos y no hacen distinciones, tratándolos de manera homogénea y obviando aspectos distintivos, como la intencionalidad. Rehúyen darles un tratamiento jurídico diferenciado, siguiendo el enfoque de la Ley de procedimiento. En ciertos casos se introduce alguna diferenciación, como sucede con la ley balear, que prevé, de manera taxativa, la incoación de un procedimiento sancionador en caso de falsedad, mientras que una inexactitud puede dar lugar a la apertura del mismo de forma potestativa[115].

La clave radica en lo que el regulador turístico considere como un dato u omisión de carácter esencial, y no todos lo especifican. La medida de cese debería tener como objetivo la rápida actuación frente a actividades que puedan generar algún tipo de riesgo. Por ello, es de suma importancia que los decretos concreten, con base en el principio de especificación, qué se considera un vicio esencial, reservándolo para omisiones u errores con esa potencialidad. Si no se hace así, nos podemos encontrar con que la medida de cierre no sea proporcional a la gravedad de las circunstancias concurrentes. Se vulnera la seguridad jurídica cuando se deja a interpretaciones más o menos abiertas el concepto de esencial o accesorio.

Los decretos turísticos del País Vasco y de la Comunidad Valenciana son buenos ejemplos de normas que especifican qué se considera un vicio en un dato esencial, estableciendo que afecta a aspectos como: "a) La acreditación de la personalidad física o jurídica de la persona interesada.

115. Art. 23.4 de la Ley de turismo de Baleares.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

b) El riesgo para la seguridad de las personas y sus bienes. c) Las garantías de responsabilidad contractual legalmente exigibles. d) La carencia de la documentación acreditativa del cumplimiento de la normativa en materia de prevención y protección contra incendios, o la existencia de deficiencias en la materia. e) La falta de elaboración e implantación, en caso de resultar exigible, de un plan de autoprotección, o plan de emergencia. f) La declaración responsable y, en su caso, el cuestionario de autoevaluación respecto de criterios obligatorios o de libre elección que lleven consigo la disminución, revocación o cancelación de la clasificación registrada o declarada. g) Los títulos que acrediten la disponibilidad del inmueble. h) La disponibilidad de la declaración de interés comunitario o su exención, licencias e informes urbanísticos y ambientales que en su caso procedan"[116].

En el segundo supuesto, el de no presentación de la DR (o la presentación que no cumpla con las exigencias normativas), son muchas las disposiciones que pasan a considerar la actividad de VUT como una prestación clandestina de servicio de alojamiento. La mayor parte apuesta de manera explícita por la previsión de un previo trámite de audiencia del interesado anterior al cese de la actividad[117]. Alguna lo inserta en un procedimiento administrativo con un plazo de resolución de seis meses[118].

Con todo, las normas anudan otras consecuencias jurídicas más allá de la imposibilidad de continuar con la comercialización de la VUT (y, en su caso, cancelación de la inscripción). La principal es la incoación de un expediente sancionador, en cuanto el inicio de la actividad sin presentar la DR, por ejemplo, se tipifica como infracción muy grave en las disposiciones[119]. Otras consecuencias habituales incluyen la obligación de restablecer la situación jurídica al momento previo al inicio de la actividad[120] y, de igual manera, la imposibilidad de iniciar un nuevo procedimiento con el mismo propósito durante un período de tiempo determinado, que

116. Art. 25.6 del decreto de la Comunidad Valenciana y art. 9.5 del decreto del País Vasco.

117. Por ejemplo, la ley de Baleares (art. 28), el decreto de Galicia (art. 44) o la norma murciana (art. 29). Por lo que respecta a la jurisprudencia, se han manifestado sobre este tema los tribunales superiores de justicia en relación con el inicio de actividades sin la presentación de la declaración responsable o la comunicación (no explícitamente en el ámbito turístico), calificando la clausura como una medida que ha de adoptarse previa audiencia del interesado y que no tiene naturaleza de sanción.

118. Art. 25.5 del decreto valenciano.

119. Art. 11 de la norma andaluza. En la ley navarra, en cambio, se considera infracción grave.

120. Art. 44 del decreto de Galicia, que establece entre dos y seis meses. La norma de la Comunidad Valenciana, art. 26, hasta 4 años.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

puede oscilar entre un mínimo de dos meses (por ejemplo, en Galicia[121]) y un máximo de 4 años (por ejemplo, en la Comunidad Valenciana).

B) Límites derivados del esquema habilitante público y privado.

De toda la normativa analizada se desprende la existencia de límites a la actividad de las VUT derivados del derecho público —o de la potestad urbanística y de planificación de la Administración municipal[122]— y derivados del derecho privado o de la normativa del régimen de propiedad horizontal. La eficacia de la declaración de inicio de actividad presentada ante el órgano autonómico competente depende, entonces, de la adecuación de la actividad a este previo esquema habilitante que hemos analizado en apartados precedentes.

Este es un tema complejo que se ha abordado de forma tangencial, centrándonos sobre todo en los títulos habilitantes urbanísticos, cuya obtención es preceptiva en el momento procedimental anterior a la presentación de la DR. Puesto que escapa del objeto de este trabajo, es suficiente con apuntar aquí que la utilización de técnicas propias del planeamiento, para la ordenación de las VUT, desde la competencia urbanística de la Administración local —a saber, zonificación[123], incompatibilidades entre los distintos usos, tipos de edificios donde ubicarlas, densidades máximas, suspensión de licencias, etc.[124]— está generando conflictividad.

121. El TS, en la sentencia núm. 625/2020, de 1 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1296), no consideró desproporcionada la prohibición temporal de 2 y 6 meses para presentar una nueva declaración responsable si la primera fuera "denegada".

122. Es reciente la aprobación en Cataluña del Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. Esta disposición establece la exigencia de obtención de una licencia urbanística previa para las VUT que se encuentren en determinados municipios, que comparten la característica de tener problemas de vivienda o estar en riesgo de ello por su alta concentración. Esta licencia tendrá una limitación temporal de cinco años prorrogables por periodos de igual duración, siempre que el planeamiento urbanístico lo permita.

123. Sobre la posibilidad de limitación del número máximo de viviendas de uso turístico, véase la STS 1766/2018, de 12 de diciembre (ECLI:ES:TS: 2018:4384), que, a propósito de la impugnación del decreto canario, dijo lo siguiente: "la prohibición de ofertar viviendas vacacionales que se encuentren ubicadas en las zonas turísticas delimitadas en el ámbito territorial de Canarias establecida en el artículo 3.2 del Decreto 113/2015, es contraria al principio de libertad de empresa que garantiza el artículo 38 de la Constitución Española y a la libre prestación de servicios que consagra la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior, en cuanto del análisis del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria se infiere que la única explicación plausible parece ser la de tratar de favorecer la oferta de productos alojativos tradicionales, lo que resulta contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad enunciados en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado".

124. Entre otros, Arana García (2018), García Rubio (2019) o Hernando Rydings (2022).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

Podríamos decir que el centro de gravedad de las impugnaciones (de la CNMC y de distintas asociaciones relacionadas con el alojamiento colaborativo) se ha desplazado de la normativa turística a la urbanística. Pasados unos años desde el dictado de los decretos reguladores de las VUT —y, sobre todo, pulidos aspectos tales como requisitos de equipamiento, duración de las estancias, etc.—, el terreno resbaladizo se ubica aquí. Lo demuestran las impugnaciones de normativa de naturaleza urbanística municipal de Barcelona[125], Madrid[126], Bilbao[127], San Sebastián[128], Palma[129], Valencia[130] y otras que están por venir en las que el Tribunal Supremo ha valorado, y deberá valorar, si las restricciones impuestas por los ayuntamientos respetan los principios de necesidad y proporcionalidad.

125. En la STS 75/2021, de 26 de enero (ECLI:ES:TS:2021:210), sobre la impugnación del Plan Especial Urbanístico para la regulación de las viviendas de uso turístico en la ciudad de Barcelona, se consideró ajustada a derecho la decisión del Ayuntamiento de establecer un número máximo de VUT en *Ciutat Vella*, "coincidente con la totalidad de las VUT habilitadas existentes en el momento de la aprobación definitiva del plan, de forma que para que pueda instalarse una nueva es necesario que se produzca la baja de alguna de estas VUT habilitadas existentes", en cuanto "debe reconocerse que la Directiva 2006/123/CE no se opone a que el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se supedite al respeto de un límite territorial de esta índole, siempre que se cumplan las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad".

126. Véase la STSJ de Madrid, núm. 14/2021, de 14 de enero (ECLI:ES:TSJM:2021:2), que desestima el recurso interpuesto contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 27 de marzo de 2019, por el que se aprueba 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.

127. Recordemos la ya mencionada STS 1550/2020, de 19 de noviembre (ECLI:ES:TS:2020:3842).

128. Véase la STSJ del País Vasco núm. 1/2020, de 9 de enero (ECLI:ES:TSJPV:2020:195), que conoce del recurso contra el acuerdo de 1 de marzo de 2018, del Ayuntamiento de San Sebastián, de aprobación definitiva de la Ordenanza Municipal Reguladora del Uso de Vivienda Turística y de alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico, que declara nula la ordenanza.

Sobre el cuestionamiento jurisprudencial y doctrinal del uso de ordenanzas municipales como instrumentos normativos aptos para contener regulación urbanística, Aguirre Font (2021).

129. La STS 109/2023, de 31 de enero (ECLI:ES:TS:2023:238), confirma la legalidad de la zonificación de viviendas turísticas aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Palma. La STSJ de Islas Baleares había declarado ilegal la zonificación aprobada por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Palma en 2018, en la que se limitaba la comercialización en todo el municipio de alojamientos turísticos situados en edificios plurifamiliares, limitándose las nuevas licencias exclusivamente a aquellos ubicados en viviendas unifamiliares.

130. En sentencia núm. 658/2022, de 11 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TSJCV:2022:5628), el TSJ Comunidad Valenciana anuló ciertas limitaciones a las VUT contenidas en el Plan Especial de Protección de Ciutat Vella: "las condiciones de implantación urbanística que el art. 6.4.3.c) del PEP Ciutat Vella impone para solicitar la compatibilidad urbanística del uso de vivienda turística V1 (Tvt-v1), en el apartado 1 del precepto —que la vivienda sea cedida con finalidad turística por una persona física para la que dicha vivienda constituye su domicilio habitual, por lo que deberá estar empadronada en ella—, y en su apartado 2 —que el o los periodos temporales comercializados con finalidad turística no superen cualquiera que sea el número de veces que se cede los 60 días en un año natural—, no se ajustan a los aludidos principios de proporcionalidad y necesidad". La anulación de estas limitaciones ha sido recientemente confirmada por el TS.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

3.2.3. Momento posterior a la presentación de la DR: inscripción en el registro y control *ex post*

Cuando el titular de la VUT presenta la DR, simplemente informa a la Administración turística que comenzará la actividad, sin pretender de ella una respuesta ni favorable ni desfavorable. No hay obligación de supervisar, ni de vetar, ni de resolver nada con carácter previo, porque la actuación del particular queda legitimada por la ley una vez cumple con los requisitos normativos, no por un título jurídico público. Sin embargo, la recepción de la declaración responsable en sede administrativa inaugura otras potestades públicas como las de "comprobación, control e inspección". Su presentación es el punto de partida de una relación de tracto sucesivo entre particular y Administración pública, por tratarse de actividades y servicios que tienen vocación de permanencia en el tiempo. Solo en este sentido se puede hablar de un procedimiento administrativo.

¿Qué actuaciones administrativas se suceden tras la presentación de la DR? La normativa básica no las ha concretado[131], hecho que ha propiciado gran variedad sistematizadora, de la que son ejemplo los distintos decretos autonómicos y las ordenanzas municipales que regulan la actividad de las VUT. Puede identificarse, con todo, un común denominador.

Tras la presentación de la DR, la Administración turística debe llevar a cabo, fundamentalmente, dos actividades. En primer lugar, después de un control que puede ser más o menos intenso, debe inscribir el inmueble en el Registro de Turismo en la modalidad de vivienda de uso turístico. En segundo lugar, debe ejercer un control material o sustantivo de la actividad durante su vigencia, a través de los servicios técnicos correspondientes, sin perjuicio del ejercicio de la potestad inspectora.

3.2.3.1. Inscripción en el registro turístico

Existe falta de consenso en las disposiciones respecto a la existencia y el alcance de un eventual control administrativo previo a la inscripción en el registro turístico. Algunos decretos no especifican si existe o no, dejando abierta la posibilidad de que la inscripción sea automática tras la presentación de la declaración

131. Así lo ha reconocido recientemente la STS 293/2023, de 8 de marzo (ECLI:ES:TS:2023:884), que, tras reconocer la indeterminación de la Ley de procedimiento, ha concluido que "la potestad de comprobación en una declaración responsable o comunicación previa, conforme a la normativa general en vigor, no está sujeta a plazo alguno y puede realizarse durante todo el tiempo de ejercicio del derecho o de la actividad a que se refieren dichos actos del ciudadano".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

responsable[132]. Otros, como el del País Vasco, explicitan que la presentación completa de la DR conlleva su inscripción inmediata en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi, igual que dispone la ley balear[133].

En el decreto asturiano, por el contrario, sí se prevé un control de tipo formal o documental. El órgano competente examinará si el titular de la actividad ha cumplido con su deber de proporcionar la información requerida por la legislación, verificando si ha presentado todos los datos y la documentación correspondiente[134]. En este control previo se excluyen los aspectos de fondo, los cuales serán abordados en una intervención posterior.

En aquellos casos en los que la inscripción en el registro turístico no es automática, es común incluir la posibilidad de subsanación de deficiencias. Por ejemplo, el decreto de Galicia contempla que, si la DR o la documentación presentan algún defecto u omisión, se informe al interesado para que la corrija o complete[135].

De mayor intensidad es el control previsto en la normativa de la Región de Murcia, que prescribe que el órgano competente, antes de proceder al registro, compruebe la "veracidad" de los datos y declaraciones contenidos en la DR; más allá, por lo tanto, de ejercer un mero control formal o documental. Para lograr esto, como primer paso, solicitará al titular de la VUT la documentación correspondiente y, como segundo paso, iniciará de oficio el procedimiento de verificación de lo declarado, el cual deberá resolverse y notificarse en un plazo de tres meses[136].

En ocasiones, el control previo a la inscripción va incluso más allá, involucrando formalmente a la Administración local en el procedimiento de comprobación que se instaura. Esto ocurre, por ejemplo, en el decreto aragonés, que sí desarrolla las actuaciones de la Administración luego de la presentación de la DR. Tras esta, el órgano turístico competente tendrá un plazo de tres meses para realizar las "oportunas comprobaciones" (no especificadas) y solicitar un informe al ayuntamiento correspondiente. Se instaura el carácter preceptivo y vinculante de dicho informe, el cual deberá ser emitido en diez días y abordará una serie de aspectos relacionados con la naturaleza residencial de la VUT y su conformidad con las regulacio-

132. Véase el art. 5.2 del decreto cántabro.
133. Art. 23.6 de la Ley de turismo de Baleares: "La presentación de la declaración responsable de inicio de actividad tendrá como efecto inmediato la inscripción en el correspondiente registro insular de empresas, actividades y establecimientos turísticos".
134. Art. 31 del decreto de Asturias.
135. Art. 42.2 del decreto de Galicia.
136. Art. 29 del decreto de Murcia.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

nes municipales sobre edificación, con el uso urbanístico previsto, el cumplimiento de las condiciones específicas y las directrices de ordenación territorial aplicables. Con toda la información recabada, el órgano turístico procederá, según corresponda, bien a inscribir la VUT en el Registro de Turismo de Aragón a efectos "meramente informativos"; bien a prohibir la actividad "sin que ello genere derecho a indemnización"; bien, en última instancia, a establecer, de manera motivada, las condiciones bajo las cuales puede llevarse a cabo. En cualquier caso se determina que, si transcurren tres meses sin que se haya prohibido o condicionado la actividad, procederá a la inscripción[137].

Una vez inscritas, las altas y bajas de las VUT deben comunicarse a las corporaciones municipales en donde se ubiquen y, en muchos casos, a las consejerías en materia de vivienda[138], a la Administración tributaria y al Registro de la Propiedad[139]. Además, la inscripción se notifica a la persona interesada en el plazo que cada norma establezca[140]. Esta deberá hacer constar, desde ese momento y en la mayoría de casos, el número de inscripción en toda publicidad o promoción que se efectúe por cualquier medio; incluida la placa-distintivo[141] que las VUT deben exhibir según el formato y las características establecidos por los decretos (excepto —prevén algunos— que conste prohibición expresa por parte de las normas de la comunidad de propietarios)[142].

3.2.3.2. Control posterior a la inscripción

Tras la inscripción, el control de la actividad es obligatorio para la Administración, que debe asegurarse de que se cumplen todos los requisitos prescritos y, en general, de que se desarrolla la actividad de manera adecuada. El modo y los tiempos en que se realiza quedan indeterminados en muchas normas analizadas, aunque la mayoría hacen referencia explícita a la potes-

137. Véase el art. 15. En el caso de Murcia, por el contrario, transcurridos los 3 meses y no concluso el procedimiento de verificación comentado, quedará incurso en caducidad (art. 29).

138. Art. 9.3 del decreto de Andalucía.

139. Art. 23.6 Baleares.

140. En Galicia, por ejemplo, se prevé que la inscripción se notifique a la persona interesada en el plazo máximo de 15 días desde que la declaración responsable tenga entrada en el registro del área provincial correspondiente de la Agencia de Turismo de Galicia (art. 32.2).

141. En la STS núm. 1237/2019, de 24 de septiembre (ECLI:ES:TS:2019:2853), se concluye que se trata de "un elemento idóneo para dar seguridad al usuario de que el alojamiento turístico seleccionado cumple con la normativa vigente", y, por lo tanto, no admite la impugnación del artículo del decreto castellanoleonés que contiene dicha obligación.

142. Art. 6 del decreto canario.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

tad inspectora turística, y algunas a la participación de la Administración municipal.

Un ejemplo de ello puede encontrarse en el decreto vasco, que, como hemos mencionado, prevé la inscripción automática tras la recepción de la DR, y concentra la actividad de control en un momento posterior. El órgano competente dictará resolución de inicio de un procedimiento de comprobación, que será notificada a su titular. Dispondrá de seis meses para resolverlo operando, en su caso, la caducidad. En este procedimiento se da participación al ayuntamiento, al que se solicitará un informe preceptivo y vinculante sobre el cumplimiento de distintos extremos y requisitos que, si pasados 3 meses no emite, se tendrán por cumplidos[143]. Pedido el informe, se requerirá al titular de la VUT para que presente, en diez días, la documentación acreditativa. Si se considera la actividad conforme, se dictará la correspondiente resolución. Si se observa un "defecto o disconformidad", se otorgará un plazo de 15 días para presentar alegaciones y, si procede, subsanar. Y si resultan afectados datos de carácter esencial de la DR o se constatan incumplimientos, se dictará resolución motivada por la que se acuerde bien la modificación de la actividad, bien la imposibilidad de continuar con su ejercicio y la baja en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi. El procedimiento de comprobación se distingue del ejercicio de la potestad inspectora, por cuanto el decreto prevé que el primero pueda "completarse con una visita de la inspección a la vivienda, que se desarrollará sin perjuicio de las demás actuaciones de inspección y control que puedan llevarse a cabo cuando se considere necesario".

Los decretos no explicitan qué distingue materialmente el control de la actividad, tras la inscripción en el registro turístico, del control fruto de la potestad inspectora. Ello es así porque, en esencia, se trata de realizar las mismas actividades de verificación del cumplimiento de lo establecido en los respectivos decretos y leyes de turismo. En el decreto de Murcia es palpable esta identidad de hecho[144].

Como apunta el decreto catalán, la actividad inspectora turística abarca todas las actuaciones necesarias para garantizar "el cumplimiento de los

143. Véase el art. 8 del decreto vasco.

144. Art. 29.3. Prevé que en cualquier momento, posterior al procedimiento de comprobación (que en esa región debe sustanciarse con carácter previo a la inscripción en el registro), si la Inspección comprueba que el establecimiento no reúne las condiciones para ostentar la clasificación reconocida, se tramite de oficio un procedimiento de revisión de la misma, que se regirá por las mismas reglas que el procedimiento de comprobación, y cuya resolución de fondo dará lugar, en su caso, a la correspondiente baja en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas.

requisitos, deberes, prohibiciones y limitaciones que recoge la normativa turística en relación con la actividad y los servicios turísticos, incluso en aquellos servicios que estén relacionados con la sociedad de la información"[145]. Recordemos, en relación con esto último, que algunas normas incluyen la obligación, de los canales de oferta de viviendas, de verificar que disponen de número de inscripción y que lo insertan en todas las actuaciones que llevan a cabo en relación con la actividad alojativa[146]. En otras palabras, instauran la prohibición de realizar intermediación de alojamientos turísticos que no dispongan de la preceptiva habilitación[147].

145. Art. 621-1.

146. Por ejemplo, art. 20.2 decreto del País Vasco, o art. 251-2 decreto de Cataluña.

147. Véase la sentencia núm. 158/2020, de 29 de abril, del TSJ de Islas Baleares, que anula la sanción impuesta a Airbnb por realizar publicidad de alojamientos sin incorporar número de inscripción del Registro, en cuanto la exigencia recogida en la ley balear de turismo supone trasladar a la plataforma competencias inspectoras que solo corresponden a la Administración y están vetadas por la Directiva de comercio electrónico (la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000) respecto a sujetos que, como Airbnb, quedan amparados por la exención de responsabilidad, como reconoció la STJUE de 19 de diciembre, del *caso Airbnb* (ECLI:EU:C:2019:1112). El Gobierno balear trató de impugnar la STSJ, pero fue inadmitida a trámite por el TS.

A la misma conclusión ha llegado más recientemente la STS núm. 2/2022, de 7 de enero (ECLI:ES:TS:2022:6), anulando la Orden de la Dirección General de Turismo de la Generalitat de Cataluña, de 13 de enero de 2015, que ordenó a la empresa *Howeaway Spain* a proceder al bloqueo, la supresión o suspensión definitiva en su web, en el plazo de 15 días, de todo el contenido relativo a empresas y establecimientos de alojamiento turístico localizados en Cataluña en los que no constara el número de inscripción en el Registro de Turismo. El tribunal arguye que esta entidad es un prestador de servicios de la sociedad de la información de alojamiento de datos, que solo está obligado a suprimir los anuncios —o a vedar el acceso a ellos— que incumplan una obligación legal, cuando la Administración competente haya declarado dicho incumplimiento y se lo comunique al PSSI. La Administración no puede trasladar a este la obligación de vigilancia que le compete.

Como vemos, el mencionado fallo del TJUE no ha tenido todavía el impacto esperado (en términos de modificación de disposiciones) en las regulaciones autonómicas que continúan considerando, de forma expresa, a las plataformas como responsables —desde varios puntos de vista— de alojar VUT sin número de registro. Por otro lado, en sentencia de 27 de abril de 2022 el Tribunal europeo (ECLI:EU:C:2022:303) ha dictaminado que Airbnb no puede ampararse en la Directiva sobre comercio electrónico para evitar la obligación de proporcionar información fiscal en relación con un impuesto turístico nacional: "Una disposición de una normativa fiscal de un Estado miembro que obliga a los intermediarios, por lo que atañe a los establecimientos de alojamiento turístico situados en una región de dicho Estado miembro para los que actúan como intermediarios o realizan actividades de promoción, a comunicar a la Administración tributaria regional, previo requerimiento por escrito de esta última, los datos del operador y las señas de los establecimientos de alojamiento turístico, así como el número de pernoctaciones y de unidades de alojamiento explotadas durante el año anterior, ha de considerarse indisociable, en cuanto a su naturaleza, de la normativa de la que forma parte y, por tanto, está comprendida en la 'materia de fiscalidad', que se encuentra expresamente excluida del ámbito de aplicación de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

Debe entenderse que el ejercicio de la potestad inspectora en el contexto estudiado se ejerce dentro de los parámetros habituales. Esto es, por un lado, puede obedecer a una planificación general, a una específica, o ser activada para dar respuesta a denuncias o reclamaciones formuladas por terceros. Sin olvidar que es una potestad que puede, en cualquier momento, ser ejercitada por el órgano que la tenga atribuida. La Administración debe, en consecuencia, planificar la inspección de las actividades sometidas a DR turística para el ejercicio de las VUT. Es decir, ha de elaborar, aprobar y ejecutar correctamente un plan inspector. Plan que, como no puede ser de otra manera, tendrá que diseñar atendiendo a los recursos que tenga. Si la actuación administrativa de inspección se ajusta con rigor al plan, será difícil poder dictaminar la existencia de responsabilidad patrimonial por los tribunales, en caso de daños producidos por este tipo de actividades.

De la acción inspectora no creemos necesario enfatizar los aspectos que son comunes a todos los ámbitos en los que se desarrolla, como la condición de autoridad de los funcionarios integrantes de los servicios técnicos turísticos de inspección, la presunción de certeza y valor probatorio de los hechos constatados en sus actas, o el deber de colaboración de los sujetos. Ahora bien, el ejercicio de esta potestad en el contexto de las VUT presenta algunas particularidades. La primera son los artículos, presentes en muchas reglamentaciones, que previenen de que la condición de vivienda de uso turístico impide a la persona titular alegar la condición de domicilio a efectos de evitar una inspección[148]. La segunda, ejemplifica de forma clara la adaptación de estas funciones al entorno tecnológico en el que se desenvuelve el alojamiento colaborativo. La ley balear, por ejemplo, entre las facultades de los inspectores de turismo incluye la de efectuar reservas y/o contrataciones en orden al descubrimiento de actividades clandestinas (u obtención de pruebas) sin tener que comunicar con anterioridad que se llevan a cabo ni quedar obligados a identificarse[149]. Existen hoy, además, técnicas novedosas que, mediante el uso de la inteligencia artificial y los algoritmos, están siendo testadas en la detección de VUT ilegales[150].

Debe tenerse presente, en todo caso, que los servicios de inspección de la Administración turística autonómica ejercerán las funciones sin perjuicio de las competencias de inspección y control que tengan atribuidas otras

148. Art. 41.4 del decreto gallego, art. 31 del decreto de Asturias, art. 17.7 del decreto de Madrid, o art. 5.3 del de Murcia

149. Arts. 111 y 112 ley balear.

150. Véase la siguiente noticia: https://cadenaser.com/comunitat-valenciana/2023/10/01/innovacion-quiere-que-la-prueba-piloto-de-ia-para-controlar-los-pisos-turisticos-ilegales-funcione-en-junio-de-2024-radio-valencia/.

Administraciones públicas —u otros departamentos sectorialmente competentes—, en especial, la Administración municipal. Esta previsión adquiere gran relevancia en un ámbito en el que disponer de personal suficiente, para una adecuada supervisión y control de las VUT, es un reto casi inalcanzable. Baleares establece una ratio mínima de un funcionario por cada veinte mil plazas turísticas, por ejemplo.

Los entes locales y las Administraciones turísticas autonómicas pueden compartir, según se disponga, la función y la responsabilidad de controlar e inspeccionar el cumplimiento de los requisitos establecidos para las empresas, los establecimientos y las actividades reguladas por las normas turísticas. Excepto en Cataluña, la participación de los ayuntamientos se desarrollará, previsiblemente, una vez el órgano autonómico competente les notifique la inscripción de la actividad[151]. Se enfocarán solo en las actividades turísticas que se lleven a cabo dentro de su término municipal, lo que en la comunidad catalana incluirá el control de los servicios de comercialización presencial y telemática de las actividades; quedando legitimados, por la Ley de turismo, para establecer —en los términos, plazos y condiciones que determinen sus ordenanzas— controles periódicos de las VUT que podrán acarrear la extinción del título habilitante[152].

La colaboración entre las distintas Administraciones en el contexto de la supervisión de las viviendas de uso turístico es esencial[153]. La complejidad de los controles e inspecciones no reside en el tipo de requisitos a verificar, que en su mayoría están relacionados con el equipamiento de las viviendas y la posesión de habilitaciones requeridas. Más bien radica en la detección de actividades clandestinas debido a la falta de recursos humanos y tecnológicos, de personal especializado dedicado a estas tareas y de programas y técnicas avanzadas disponibles para las Administraciones públicas involucradas.

151. Ello no quiere decir que con anterioridad no hayan podido controlar la actividad. Lo habrán hecho, en cuanto los ayuntamientos son plenamente competentes para supervisar el cumplimiento de la normativa urbanística, medioambiental, sanitaria, de seguridad, etc. Los consistorios, a través de sus servicios municipales, comprobarán que el titular de la VUT cuenta con las habilitaciones necesarias y lleva a cabo sus actividades conforme a la normativa general y sectorial aplicable, adoptando las medidas que consideren oportunas para asegurar que la misma se ajusta a la legalidad. No obviemos, además, que art. 84 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local configura como obligatorios para la Administración local el establecimiento y la planificación de procedimientos de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos previstos para el ejercicio de actividades cuando estas, como sucede ya en la mayor parte de casos, ya no precisan autorización habilitante y previa.

152. Art. 50 bis.

153. Véase el art. 121-2 del decreto de turismo de Cataluña.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

4. Bibliografía

Aguirre Font, J. M. (2021). La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 15.

Arana García, E. (2018). La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 10.

Bauzá Martorell, F. J. (2018). La intervención administrativa en la vivienda turística vacacional. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 189.

Botello Hermoso, J. M.ª (2020). La preponderancia del criterio de habitualidad en la configuración de los alquileres turísticos y su necesaria reconfiguración: una propuesta de solución. *Anuario de Derecho Civil*, 4.

Bouazza Ariño, O. (2023). La ordenación de viviendas de uso turístico: especial referencia a la ciudad de Madrid. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 224.

Corral Sastre, A. (2017). *La liberalización del sector turístico. ¿Hacia un modelo de turismo sostenible?* Madrid: Reus.

García Rubio, F. (2019). La intervención administrativa sobre las viviendas vacacionales. Especial referencia a las entidades locales. *Cuadernos de Derecho Local*, 49.

Gosálbez Pequeño, H. (2023). Rememorando el *big bang* de las viviendas turísticas y la "moderada administrativización" del contrato de arrendamiento turístico de la vivienda. En H. Gosálbez Pequeño y A. Bueno Armijo (dirs.). *Desregulación y regulación de la economía colaborativa en la actividad turística y las actividades con incidencia turística*. Navarra: Aranzadi.

Hernando Rydings, M.ª (2022). Zonificación urbanística y viviendas de uso turístico en Madrid. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18.

Rebollo Puig, M. (2022). La batalla de las viviendas turísticas. En E. Carbonell Porras (dir.). *Gobiernos locales y economía colaborativa*. Madrid: Iustel.

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*, 182.

— (2018). Avances en el proceso de regulación normativa del alojamiento "colaborativo" en Cataluña. En A. M.ª de la Encarnación (dir.). *La regulación del alojamiento colaborativo. Viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español*. Madrid: Thomson Reuters.

— (2021a). La incidencia de las plataformas digitales en el desarrollo de una regulación jurídica flexible del alojamiento colaborativo. En E. Arro-

yo Amayuelas, Y. Martínez Mata, M. Rodríguez Font y M. Tarrés Vives. *Servicios en plataforma: estrategias regulatorias*. Madrid: Marcial Pons.

— (2021b). La actividad de "home sharing" dentro del paradigma de la inclusividad y sostenibilidad urbanas. En J. Esteve Pardo (coord.). *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

— (2023). El régimen autonómico de habilitación de viviendas para uso turístico - Algunas propuestas de mejora regulatoria. Cuadernos Manuel Giménez Abad, 26.

Rodríguez González, M.ª P. (2019). La intervención administrativa en el turismo colaborativo. En H. Gosálbez Pequeño (dir.). *El régimen jurídico del turismo colaborativo*. Madrid: Wolters Kluwer.

Román Márquez, A. (2018). Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 10.

Sánchez Sánchez, E. M.ª (2001). El auge del turismo europeo en la España de los años sesenta. *Arbor CLXX*, 669.

Socías Camacho, J. (2018). Estado regulador y alojamiento colaborativo. En A. M.ª de la Encarnación (dir.). *La regulación del alojamiento colaborativo. Viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español*. Madrid: Thomson Reuters.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5