

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso 2023/2024

Convocatoria: julio

**VIVIENDAS VACACIONALES EN CANARIAS: LEGISLACIÓN
ACTUAL Y PROYECCIÓN HACIA UN URBANISMO SOSTENIBLE**

**HOLIDAY HOMES IN THE CANARY ISLANDS: CURRENT LEGISLATION
AND PROJECTION TOWARDS SUSTAINABLE URBAN PLANNING**



Realizado por el alumno Dº Aimar Chinaea Correa

DNI: 49511134-T

Tutorizado por la Profesora Dª Alicia Espejo Campos

Departamento de Disciplinas Jurídicas Básicas

Área de Derecho Administrativo



Índice de contenidos

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
2.	ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE VIVIENDAS VACACIONALES.....	3
2.1.	Normativa preconstitucional.....	3
2.2.	Normativa estatal.....	5
2.3.	Normativa autonómica.....	8
3.	LAS VIVIENDAS VACACIONALES EN CANARIAS: ORIGEN, CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO.....	10
3.1.	Origen de la vivienda vacacional.....	10
3.2.	Concepto de vivienda vacacional.....	12
3.3.	Régimen jurídico de la vivienda vacacional: presente y futuro.....	13
a)	La legalidad de la edificación y el cumplimiento con la normativa urbanística..	13
b)	La prohibición en zonas turísticas.....	16
c)	Prohibiciones, obligaciones y deberes en las viviendas vacacionales.....	18
d)	El inicio de la actividad.....	21
e)	Condiciones de uso y requisitos de seguridad.....	23
f)	Aspectos técnicos y requisitos funcionales.....	24
g)	Los objetivos del Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas.....	24
4.	LA VIVIENDA VACACIONAL EN CANARIAS DESDE LA PERSPECTIVA URBANÍSTICA.....	28
4.1.	Conflictividad entre lo residencial y lo turístico.....	28
4.2.	Competencias urbanísticas municipales como título de intervención al alojamiento turístico en Canarias: la calificación o zonificación como técnica urbanística.....	31
4.3.	Cambios de uso residencial al uso turístico y la necesidad de aumentar las dotaciones e infraestructuras.....	34



5.	LA VIVIENDA VACACIONAL EN LAS ISLAS VERDES.....	36
6.	LEGISLACIÓN COMPARADA.....	40
a)	Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.....	40
b)	Comunidad Autónoma de Cataluña.....	40
c)	Comunidad Autónoma de Madrid.....	41
d)	Comunidad Autónoma de Andalucía.....	42
7.	CONCLUSIONES.....	43
8.	BIBLIOGRAFÍA.....	46



Resumen

Este trabajo tiene por objeto el análisis jurídico de la vivienda vacacional y su evolución desde la etapa preconstitucional hasta la actualidad y su relación con el Derecho Urbanístico.

Asimismo, se estudiarán las consecuencias jurídicas relativas al aumento de las viviendas vacacionales y las competencias urbanísticas municipales como título de intervención al alojamiento turístico en Canarias.

Además, se analizarán las particularidades de la vivienda vacacional en las islas de El Hierro, La Palma y La Gomera, así como el Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas y los objetivos de esta norma para lograr un modelo turístico sostenible con el patrimonio, el medioambiente y la sociedad canaria.

Por último, se ha realizado un estudio comparado respecto la normativa sobre esta materia en otras Comunidades Autónomas.

Palabras clave: Vivienda vacacional, uso turístico, uso residencial, alojamiento colaborativo, urbanismo, zonificación, islas verdes.



Abstract

This work aims at the legal analysis of holiday housing and its evolution from the pre-constitutional stage to the present, as well as its relationship with urban planning law.

It will also study the legal consequences related to the increase of holiday homes and municipal town planning powers as a title of intervention to tourist accommodation in the Canary Islands.

In addition, it will analyze the peculiarities of holiday accommodation in the islands of El Hierro, La Palma and La Gomera, as well as the Preliminary Bill for the future holiday accommodation regime in search of a sustainable tourism model with heritage, environment and Canary society.

Finally, a comparative study has been carried out about other Autonomous Communities and their regulation on the subject.

Key words: Holiday homes, tourist use, residential use, collaborative accommodation, town planning, zoning, green islands.

1 INTRODUCCIÓN

Pese a que la vivienda vacacional haya alcanzado altos niveles de relevancia en los últimos años y se haya convertido en un tema de actualidad, no es una materia reciente. Así, este fenómeno se encuentra presente en nuestro ordenamiento jurídico español desde hace más de 50 años con la Orden de 17 de enero de 1967 por la que se aprueba la ordenación de los apartamentos, «bungalows» y otros alojamientos similares de carácter turístico. Sin embargo, si es cierto que en la última década se ha producido un importante aumento de la comercialización y publicidad de las viviendas vacacionales gracias a la aparición de las plataformas digitales en internet¹. Sin perjuicio de que esto se analizará en los siguientes epígrafes, es relevante adelantar que el aumento del número de viviendas destinadas al alojamiento turístico ha puesto en relieve la insuficiencia normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas respecto de esta materia que, mayoritariamente, han venido regulando la actividad respecto a determinados requisitos sobre la calidad del servicio, el régimen de explotación o los derechos de los consumidores, entre otros aspectos, alejándose de las importantes consecuencias e impactos en el territorio².

A su vez, la proliferación del número de viviendas vacacionales también ha provocado una ingente presión sobre determinados territorios y ciudades, generando así una saturación del espacio urbano y el deterioro del medio ambiente, malestar de vecinos por ruidos y empeoramiento de la calidad de vida y el descanso, o las necesidades de incrementar las dotaciones e infraestructuras debido a los cambios de usos, entre otras causas.

Frente a lo que se acaba de adelantar y que será objeto de análisis, se hace necesario por parte de los poderes públicos salvaguardar la ciudad y los núcleos urbanos expuestos a estas consecuencias para garantizar un espacio de convivencia armonizada y su desarrollo sostenible, tanto desde el punto de vista social y ambiental, como urbanístico, ya que este tipo de alojamientos turísticos diferente del modelo turístico tradicional hotelero, exige abordar determinadas cuestiones con el fin de asegurar la racional

¹ Orden de 17 de enero de 1967 por la que se aprueba la ordenación de los apartamentos, «bungalows» y otros alojamientos similares de carácter turístico.

² ESPEJO CAMPOS, ALICIA: “La vivienda vacacional: un uso urbanístico diferenciado”, en AA. VV. (GONZÁLEZ CABRERA, INMACULADA y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, MARÍA DEL PINO, Dir. y FONTICIELLA HERNÁNDEZ, BEATRIZ, Coord.): “*Las viviendas vacacionales: entre la economía colaborativa y la actividad mercantil*”, Ed. Dykinson, S.L., Madrid, 2019, pp. 259-260.

ordenación del espacio urbano con el objetivo de garantizar la correcta convivencia entre turistas y residentes y que respete el medio ambiente, el territorio y el patrimonio de las islas Canarias³.

Con base en lo expuesto, la vivienda vacacional es una edificación apta para vivir y que se destina al servicio de alojamiento a turistas, pero «¿cuál es el concepto jurídico de vivienda vacacional en sentido estricto?». Sin perjuicio de que se estudiará en los siguientes epígrafes, es relevante comenzar señalando que no existe una definición de vivienda vacacional homogéneo para todas las Comunidades Autónomas. No obstante, en Canarias el artículo 2.a del Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias entiende que son aquellas viviendas amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato y que reúnen los requisitos previstos en el Reglamento y se comercializan o promocionan en canales de oferta turística para ser posteriormente cedidas temporalmente en su totalidad a terceros y de forma habitual, con fines de alojamiento vacacional y a cambio de un precio.

Hoy parece indiscutible que la vivienda vacacional es una tipología turística sometida al Derecho público y, por tanto, a intervención administrativa. Sin embargo, hasta hace fechas relativamente recientes existía un debate sobre si se trataba de una cuestión sometida al Derecho civil, en concreto, a la Ley de Arrendamientos Urbanos.

De esta manera, se estudiará la importancia en nuestro ordenamiento jurídico de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler que excluyó a los alquileres turísticos del ámbito de aplicación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos para que pudieran ser regulados por normas sectoriales de cada Comunidad Autónoma en función de las circunstancias concretas de cada territorio y amparada en las competencias que les atribuye el artículo 148.1. 18ª de la Constitución Española. De esta forma, se contribuyó a resolver confusiones jurídicas fruto de la convivencia entre normativa civil y administrativa⁴.

³ SOCÍAS CAMACHO, JOANA M.: “Estado regulador y alojamiento colaborativo. El régimen de la intervención pública limitadora de la prestación del servicio”, *Revista de Administración Pública*, núm. 205, 2018, pp. 137-138.

⁴ Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas

En aras de aportar una visión de conjunto y de futuro, se tratará el Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas en Canarias, cuyo objetivo es regular la actividad de alojamiento turístico en las islas para avanzar hacia un modelo de desarrollo turístico sostenible que respete la idiosincrasia y los valores sociales, patrimoniales y medioambientales de Canarias⁵.

Por último, se tendrá especial atención al régimen particular que impera en las «islas verdes» de El Hierro, La Palma y La Gomera mediante la Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, en las que debido a sus particularidades geográficas, económicas y sociales, se abre la posibilidad de que existan vacacionales en suelo rústico cuando se cumplan con las condiciones y requisitos que establezcan las normativas urbanísticas.

2 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE VIVIENDAS VACACIONALES

2.1 Normativa preconstitucional

Como se avanzaba en la introducción, el alquiler vacacional no es una nueva modalidad turística, ya que en la década de los años 60 existía normativa estatal sobre esta materia. No obstante, en los últimos años la vivienda vacacional ha ganado notoriedad gracias al aumento de plataformas digitales que facilitan su comercialización⁶.

Con base en lo expuesto, la primera referencia normativa anterior a la Constitución española de 1978 relacionada con el alquiler turístico en la legislación de nuestro país la localizamos en una Orden Ministerial de 17 de enero de 1967 por la que se aprueba la ordenación de los apartamentos, bungalows y otros alojamientos similares de carácter turístico. Asimismo, esta normativa posee tres modalidades jurídicas de alquiler para alojamiento turístico, que son el arrendamiento en régimen hotelero con los servicios

⁵ Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas.

Texto disponible en:

<https://www.gobiernodecanarias.org/cmsgobcan/export/sites/participacionciudadana/iniciativas/.docs/turismo/Anteproyecto-LUTV-version-6.0-del-26.3.2024-3-2-1-1-1.pdf> [Fecha de consulta: 24 de junio de 2024].

⁶ ESPEJO CAMPOS, ALICIA: *op. cit.*, pp. 259-260.

típicos que se encuentran en los hoteles; el alojamiento turístico diferente al hotelero (que no presta los servicios que pueden prestarse en hoteles) limitado a un arrendamiento de la vivienda amueblada pasa su uso durante una temporada; y el que combina las dos modalidades mencionadas, imperando la figura del hospedaje, tal y como se recoge en la exposición de motivos de la Orden Ministerial⁷. Igualmente, la Orden Ministerial de 1967 fijaba las condiciones mínimas de estos alojamientos para su funcionamiento en sus artículos 9, 10 y 11, en relación con la capacidad determinada por el número de camas, la composición del alojamiento y su mobiliario y equipo, así como sus instalaciones y servicios o el personal de servicio⁸.

Esta norma preconstitucional, no menciona el término de «vivienda vacacional», pero ya reflejaba en su exposición de motivos que no se podía confundir el alojamiento turístico del arrendamiento de vivienda amueblada regulado en el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos (vigente en ese entonces). Así, a diferencia del arrendamiento de vivienda en el que se transfiere el uso temporal y oneroso de la vivienda, sin que el arrendador se obligara a prestar servicio o actividad alguna en beneficio del arrendatario, la vivienda turística tendría un ejercicio habitual de la actividad de alojamiento turístico mediante precio, cediendo así el uso y goce de la totalidad de la vivienda en condiciones de mobiliario, equipo e instalaciones, así como de aquellos servicios que pudieran permitir su inmediato uso y disfrute, tal y como se recoge en el artículo primero de la Orden⁹. También se establecía en su apartado tercero de su artículo primero que se presumiría la habitualidad de la actividad turística con su publicitación por cualquier medio, o cuando se facilitara este tipo de alojamiento en *“dos o más ocasiones dentro del mismo año por tiempo que en conjunto exceda de un mes”*.

Además, el Decreto 4104/1969 determinaba en su artículo 2.1 la exclusión de su normativa a los arrendamientos, cesiones y subarrendos de viviendas o locales de negocio, con o sin muebles, de fincas cuyo arrendatario las ocupara únicamente por temporada de verano (o cualquier otra), aunque los plazos concertados para el

⁷ PERALS, MIGUEL y ÁLVAREZ MOLEIRO, JANET: *“Alquiler vacacional en Canarias. Una perspectiva jurídica”*, Documento de trabajo 1/2016. Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel-Universidad de La Laguna, 2016, pp.6-7.

⁸ Orden de 17 de enero de 1967 por la que se aprueba la ordenación de los apartamentos, «bungalows» y otros alojamientos similares de carácter turístico.

⁹ ESPEJO CAMPOS, ALICIA: *op. cit.*, pp. 259-260.

arrendamiento fueran diferentes por lo que, de esta forma, se regirían por lo pactado y lo dispuesto en el Código Civil, la legislación foral o las Leyes procesales comunes de aquel entonces.

2.2 Normativa estatal: entre el ámbito turístico y el civil.

Con la llegada de la Constitución española de 1978 y el Estado social y democrático de Derecho, el artículo 148.1. 18ª de nuestra Carta Magna establece la posibilidad a las Comunidades Autónomas de asumir competencias en materia de promoción y ordenación del turismo en el ámbito de su territorio¹⁰. De esta manera, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias exclusivas dentro de su territorio autonómico, siendo así titulares de las funciones y potestades públicas en relación con la materia de la ordenación del turismo. La Comunidad Autónoma de Canarias asumió dicha competencia mediante el artículo 29. catorce del Estatuto de Autonomía de 1982¹¹ (hoy el artículo 129 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias).

A pesar de que las Comunidades Autónomas habían asumido la competencia en materia turística, se seguía aplicando lo dispuesto en el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, que aprueba el Texto Refundido de Ley de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU).

Además, el Estado siguió aprobando normas sobre esta materia. Ejemplo de ello es el Real Decreto 2877/1982 de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales, dará respuesta a las nuevas tendencias del comportamiento turístico del momento debido al aumento de la demanda y oferta extra hotelera. Así, en el preámbulo de la misma norma se establece que su finalidad principal es la de *“adaptar la normativa a la realidad del mercado actual, situando el centro de gravedad de la reglamentación en la figura de la Empresa explotadora, definiendo la figura de la «Vivienda Turística Vacacional» con lo que se permitirá una adecuada regularización administrativa de numerosos alojamientos que estando actualmente en el mercado no reúnen las circunstancias que califican a los apartamentos turísticos”*.

¹⁰ Constitución Española de 1978 («BOE» núm. 311, de 29/12/1978).

¹¹ Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias («BOE» núm. 195, de 16 de agosto de 1982, páginas 22047 a 22053).

Además, este Real Decreto 2877/1982 en su artículo 17 expone que no se considerarán legalmente apartamentos turísticos, sino “viviendas turísticas vacacionales” aquellas *“unidades aisladas de apartamentos, bungalows, villas y chalés y similares y, en general cualquier vivienda que con independencia de sus condiciones de mobiliario, equipo, instalaciones y servicios, se ofrezcan en régimen de alquiler por motivos vacacionales o turísticos”*.

Igualmente, su artículo 18 explica que, para su apertura y el posterior funcionamiento, estas viviendas turísticas vacacionales tendrán la obligación de comunicarlo al Organismo competente. Asimismo, todo aquel funcionamiento sin la comunicación correspondiente tendría la consideración de “clandestina”, tal y como recogía el artículo 19 del Real Decreto de 1982 ya mencionado.

De este modo, este Real Decreto es la primera norma que recoge el término de “vivienda vacacional” y, a pesar de su antigüedad, el modelo de intervención que contiene es muy similar al que se encuentra en la regulación actual¹².

Posteriormente, el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio deroga y adapta la regulación tanto estatal como autonómica que habían asumido las Comunidades Autónomas¹³.

Esta derogación provocó que, en ausencia de normativa autonómica en materia de viviendas vacacionales o turísticas, se aplicara de manera supletoria la LAU de 1994 mediante la figura del arrendamiento por temporada del artículo 3, respetándose la voluntad entre el arrendador y arrendatario para la celebración del contrato, por lo que no era necesario la comunicación previa de la actividad a la Administración y únicamente se aplicaba la libertad de las partes para la celebración del contrato¹⁴.

No obstante, como se observa, convivía normativa civil y administrativa, lo que producía en ocasiones cierta confusión.

¹² ESPEJO CAMPOS, ALICIA: *op. cit.*, p. 260.

¹³ GONZÁLEZ FEDERICO, LARA: “El alquiler turístico”, en AA.VV. (PÉREZ PÉREZ, JOSÉ ALBERTO y GOMEZ ZAMORA, LEOPOLDO J., coord.): *“100 preguntas y respuestas prácticas sobre Arrendamientos Urbanos y el Alquiler de Vivienda”*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 69.

¹⁴ MONTERO PASCUAL, JUAN JOSÉ: “La regulación de la economía colaborativa. Airbnb, Blablacar, Uber y otras plataformas”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 277.

Tres años más tarde, la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas excluyó a los alquileres turísticos del ámbito de aplicación de la LAU para que fueran regulados por la normativa sectorial de las Comunidades Autónomas en virtud de la competencia que le otorga el artículo 148.1. 18ª de la Constitución Española¹⁵.

En ese contexto, la Ley 4/2013 ayudará a flexibilizar y lograr la dinamización del mercado del alquiler a través de la búsqueda de un equilibrio justo entre las necesidades de vivienda en alquiler y las garantías que deben ofrecerse a los arrendadores para su puesta a disposición del mercado arrendaticio, tal y como detalla su exposición de motivos¹⁶. Así, como se comenta en su preámbulo, este objetivo se lleva a cabo a través de la modificación de varios preceptos de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos relativos al régimen jurídico aplicable, la duración del arrendamiento (reducido de cinco a tres años la prórroga obligatoria y de tres a uno la prórroga tácita), la disposición relativa a la recuperación del inmueble por el arrendador para destinarlo a vivienda permanente en algunos supuestos y sobre la previsión de que el arrendatario pueda desistir del contrato en cualquier momento cuando se den los requisitos legales. Como resultado de la modificación del artículo 5 de la LAU (añadiendo la letra e), se excluye de la LAU el régimen de “*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 y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial*”, pasando así a regularse por la normativa autonómica.

Así, pese a que algunas Comunidades Autónomas ya habían comenzado a regular la vivienda vacacional, como Baleares con la Ley 2/1999, de 24 de marzo, general, la mayoría de ellas empezaron a legislar con más profundidad sobre esta materia tras la llegada de la Ley 4/2013, atendiendo a sus circunstancias socioeconómicas, turísticas y territoriales concretas.

Para finalizar, es relevante añadir que el artículo 149.1 de la Constitución española atribuye al Estado una serie de materias en las que le corresponde la competencia

¹⁵ GONZÁLEZ FEDERICO, LARA: *op. cit.*, p.64.

¹⁶ Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

exclusiva, por lo que podría así el Estado incidir en la materia de turismo, produciéndose una situación de concurrencia de diferentes títulos competenciales estatales y autonómicos sobre el turismo, dándose la posibilidad de que puedan aparecer conflictos de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Así, los títulos competenciales estatales del artículo 149.1 de la Constitución en los que podría existir una mayor incidencia son el de comercio exterior (art. 149.1. 10^a), o el de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1. 13^a). Igualmente, también podrían incidir los títulos estatales sobre la decisión para la implantación de obras públicas de interés general (art. 149.1. 24^a) y de otras infraestructuras estatales tales como carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones (149.1. 21^a) o puertos y aeropuertos (art. 149.1.20^a), así como la legislación básica de protección del medio ambiente (art. 149.1.23^a)¹⁷.

2.3 Normativa autonómica.

La Comunidad Autónoma de Canarias asumiendo las competencias del artículo 148.1.18^o de la Constitución Española en su Estatuto de Autonomía ejerció inicialmente funciones legislativas sobre esta materia.

Por lo que aquí interesa, cabe destacar una serie de normas referidas a los alojamientos turísticos, entre ellas, se observa con el Decreto 149/1986, de 9 de octubre, de ordenación de establecimientos hoteleros, o el Decreto el 23/1989, de 15 de febrero, sobre ordenación de apartamentos turísticos, que vino posteriormente.

A su vez, la Comunidad Autónoma de Canarias elaboró la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias. No obstante, dicha ley no definía las tipologías alojativas turísticas pormenorizadamente y, en su artículo 32, referido a la clasificación de la actividad turística alojativa, no se hace una mención específica sobre la modalidad de alojamiento turístico de viviendas¹⁸. Esto se desarrollaría posteriormente a través de varias normas autonómicas como el Decreto 18/1998, de 5 de marzo, de regulación y ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural, o el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos, que fue finalmente

¹⁷ VILLAR ROJAS, FRANCISCO J., HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, FRANCISCO L., y GONZÁLEZ SANFIEL, ANDRÉS M.: “Lecciones de Derecho urbanístico de Canarias”, Ed. Aranzadi, Navarra, 2022, pp. 32-33.

¹⁸ Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias («BOC» núm. 48, de 19/04/1995).

modificado por el vigente Decreto 142/2010, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento y que llegaría para adaptar la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, para favorecer la libertad de establecimiento y la prestación de los servicios.

Pese a que no toda la doctrina opina de la misma forma, para un sector doctrinal, como Gómez Peral y Álvarez Moleiro, todas estas normativas poseían una escasa regulación en materia de viviendas vacacionales o turísticas, por lo que seguía siendo de aplicación las disposiciones de la LAU para aquellos usos turísticos de la vivienda, hasta la ya mencionada Ley 4/2013¹⁹.

Finalmente se culmina con el actual y vigente Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias. Esta norma define que viene a definir la vivienda vacacional en su artículo 2 letra a) como aquellas *“viviendas que amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato y reuniendo los requisitos previstos en este Reglamento, son comercializadas o promocionadas en canales de oferta turística, para ser cedidas temporalmente y en su totalidad a terceros, de forma habitual, con fines de alojamiento vacacional y a cambio de un precio”*. Además, este Decreto contiene las condiciones de uso, los requisitos y el equipamiento que deben tener las viviendas vacacionales, así como el régimen de explotación y el procedimiento de inicio y ejercicio de la actividad.

Es interesante destacar que este Decreto 113/2015 en su artículo 3.2 excluía del ámbito de aplicación del Reglamento de las Viviendas Vacacionales a las edificaciones ubicadas en suelos turísticos que se encontraran dentro de las zonas turísticas o de las urbanizaciones turísticas, así como las viviendas ubicadas en urbanizaciones turísticas o en urbanizaciones mixtas residenciales turísticas, conforme a las definiciones establecidas en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias. Esto suponía que, por un lado, no se podría dar alojamiento a turistas en aquellas viviendas que, estando en zonas turísticas o en urbanizaciones turísticas, estuvieran ubicadas sobre suelo turístico y, por otro lado, tampoco se permitiría dar alojamiento en

¹⁹ GÓMEZ PERALS, MIGUEL, ÁLVAREZ MOLEIRO, JANET: *Op.cit.* pp. 6-7.

viviendas ubicadas en urbanizaciones turísticas y en urbanizaciones mixtas (residenciales-turísticas), conforme a las definiciones establecidas en la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias. Por ese motivo, y sin perjuicio de que esta cuestión será tratada con mayor profundidad a continuación, cabe adelantar que la Asociación Canaria del Alquiler Vacacional (ASCAV) y la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia (CNMC) impugnaron este precepto y fue anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias y el Tribunal Supremo ²⁰.

3 LAS VIVIENDAS VACACIONALES EN CANARIAS: ORIGEN, CONCEPTO Y RÉGIMEN JURÍDICO

3.1 Origen de la vivienda vacacional

Aunque los antecedentes normativos de la vivienda vacacional reflejen que los orígenes de esta modalidad de alojamiento turístico no tienen nada que ver con el alojamiento colaborativo, para un sector de la doctrina, los orígenes del alojamiento vacacional como actividad turística y profesional en la actualidad se encuentran en el alojamiento colaborativo. La cuestión es: «¿qué es el alojamiento colaborativo?»

ARANA GARCÍA entiende el alojamiento colaborativo como aquella manifestación de la economía colaborativa basada en operaciones ajustadas al intercambio o cooperación sin ánimo de lucro (mediante plataformas destinadas a tal actividad como «Couchsurfing»). No obstante, hoy en día prevalece la prestación de servicios o la cesión de bienes a cambio de una remuneración o precio, por lo que no se participa o colabora, sino que se presta un servicio, desarrollándose así una actividad profesional²¹.

A su vez, otro sector de la doctrina defiende que el origen del alquiler de viviendas con fines turísticos nada tiene que ver con la economía colaborativa. Así, ESPEJO CAMPOS defiende que el alquiler turístico de viviendas es un fenómeno existente en nuestro país desde mediados del siglo XX a raíz del «boom» o expansión turística experimentada en dicha época, donde surgen nuevas modalidades alojativas turísticas que

²⁰ FERNÁNDEZ PÉREZ, NURIA: “El alojamiento colaborativo”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 119-120.

²¹ ARANA GARCÍA, ESTANISLAO: “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*, núm. 10, 2018, pp. 11-12.

suponen una irrupción en el modelo tradicional hotelero, y por lo que se dicta la Orden de 17 de enero de 1967 por la que se aprobaba la ordenación de los apartamentos, «bungalows» y otros alojamientos similares de carácter turístico²².

Dicho esto, no cabe duda de que el alquiler turístico en los últimos años ha ganado relevancia gracias a la ayuda de plataformas en línea de intermediación como *Airbnb*, *Booking*, *Wimdu*, entre otras, que han dado popularidad a este tipo de arrendamiento dentro de lo que es la economía colaborativa²³. Y es aquí donde surge una nueva cuestión: «¿qué es la economía colaborativa?» La economía colaborativa (en inglés «sharing economy») se define como aquella interacción entre dos o más individuos a través de medios digitalizados para satisfacer las necesidades de una o varias personas. De esta manera, la Comisión Europea determina que la economía colaborativa se constituye en varios modelos de negocio en los que se facilitan actividades a través de la utilización de plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para la distribución y uso de determinados servicios o productos que ofertan en su mayoría por particulares. Por eso, se fundamenta en la colaboración y ayuda mutua entre usuarios, siendo esta la razón principal²⁴.

En definitiva, a pesar de las diferencias existentes en la doctrina sobre la interpretación del origen de las viviendas vacacionales, es innegable que no es algo que haya surgido como consecuencia de fenómenos recientes, sino que ya se contemplaba por el legislador español desde el pasado siglo. Sin embargo, las viviendas vacacionales se han popularizado gracias a las nuevas tecnologías y el internet, por lo que el aumento del número de viviendas destinadas a un uso turístico se debe principalmente a la aparición de las plataformas en línea que comercializan y ofertan dichos servicios de alojamiento.

²² ESPEJO CAMPOS, ALICIA: *op. cit.*, pp. 259-260.

²³ GONZÁLEZ FEDERICO, LARA: *op. cit.*, p. 63.

²⁴ ALMENAR-I-LLONGO, V. y MALDONADO-DEVIS, M.: “Economía y consumo colaborativo”, en AA.VV. (LAMIN AHMED, M., coord./dir): *Economía colaborativa y bancos de tiempo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 20-21.

3.2 Concepto de vivienda vacacional

Como se ha dicho, son las Comunidades Autónomas las competentes en materia turística, de ahí que cada una de ellas contemple un concepto y regulación sobre esta materia.

Sin embargo, el punto de inicio del concepto del alquiler turístico se corresponde con el artículo 5.e) de la LAU introducido por la Ley 4/2013 para excluir del ámbito de aplicación de la LAU a aquellas cesiones temporales de uso de viviendas amuebladas y equipadas para su uso inmediato y comercializadas o promocionadas mediante canales de oferta turística y similares con finalidad lucrativa. Por ello, el legislador estatal decidió que fueran las normas sectoriales de cada Comunidad Autónoma quien regulara y pudiera definir los conceptos de viviendas vacacionales, en virtud del artículo 148.1. 18ª de la Constitución Española que otorga las competencias a las a las Comunidades Autónomas la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial, sin perjuicio siempre de aquellos aspectos de Derecho civil que fueran competencia Estatal conforme al artículo 149.1.8ª de la Constitución. Asimismo, las cuestiones más importantes del artículo 5.e) de la LAU para el alquiler turístico establecen que la cesión de uso de la vivienda amueblada y equipada para su disfrute inmediato sea en su totalidad y de forma temporal. Además, establece que el alquiler se comercialice o se promocioe mediante canales de oferta turística con ánimo de lucro y que, a su vez, el alquiler se encuentre sometido al régimen sectorial autonómico en concreto²⁵.

Por otra parte, se debe mencionar que el artículo 2 del Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias define a la vivienda vacacional como aquellas viviendas amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato que son comercializadas o promocionadas en canales de oferta turística (agencias de viajes, empresas de intermediación y organización de servicios turísticos...) para ser cedidas temporalmente (se entiende por cedidas temporalmente aquella ocupación total de la vivienda por un período de tiempo que no implique el cambio de residencia por parte del que disfruta del alojamiento), y en su totalidad a terceros, de forma habitual (cediendo la vivienda dos o más veces dentro del período de un año o una vez al año, pero en varias

²⁵ GONZÁLEZ FEDERICO, LARA: *op. cit.*, pp. 63-64.

ocasiones) con fines de alojamiento vacacional y a cambio de un precio. Asimismo, las empresas explotadoras de las viviendas vacacionales se corresponderán con aquellas personas propietarias físicas o jurídicas cuya actividad profesional (ya sea principal o no) consista en la cesión a título oneroso del uso y del disfrute de las viviendas destinadas a uso turístico que cumplan los requisitos legales (artículo 2.e).

3.3 Régimen jurídico de la vivienda vacacional: presente y futuro

A continuación, se estudiará la normativa vigente de la vivienda vacacional en Canarias. No obstante, podrá realizarse una comparativa entre el régimen jurídico actual y el que se pretende implantar mediante el Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas.

a) La legalidad de la edificación y el cumplimiento con la normativa urbanística

Para analizar el régimen jurídico de la vivienda vacacional en la Comunidad Autónoma de Canarias y su sistema normativo, es preciso acudir a la norma que regula lo relativo a su régimen jurídico, esto es, el Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, que somete a su regulación a todas aquellas viviendas del territorio autonómico canario que, edificadas de acuerdo a la normativa urbanística y a las disposiciones del planeamiento sobre usos del suelo y la edificación cuenten con las correspondientes licencias y autorizaciones (artículo 3.1 del Reglamento aprobado mediante Decreto 113/2015). Además, su artículo 4 determina que las viviendas vacacionales, aparte de cumplir con dicho Decreto, también se someterán a lo dispuesto en la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias y el resto de las normas sectoriales que les sean de aplicación, haciendo especial mención a las de especialmente las de seguridad, salubridad, urbanísticas, técnicas, habitabilidad, accesibilidad y en general, la de actividades clasificadas.

De esta forma, se observa que el mencionado artículo 3.1 es de suma importancia, pues detalla que las viviendas vacacionales en Canarias se deberán edificar de acuerdo con la normativa urbanística y demás disposiciones legales del planeamiento sobre los

usos del suelo. Así, deberán cumplir con el Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad, en el que se establece los requisitos constructivos necesarios que deberán reunir las edificaciones destinadas a vivienda, así como las que se creen a partir de ampliaciones, modificaciones, rehabilitaciones y reformas que aquellas que ya estuvieran construidas, cumpliendo así con las condiciones del Anexo I de dicha norma.

Se establece así una serie de requisitos funcionales para su habitabilidad, como las dimensiones mínimas en planta para la vivienda y el garaje, la altura libre media mínima (de 2.5 metros en cuartos de estar, dormitorios, patios luz y zonas comunes, y de 2.2 metros en el resto de la vivienda), así como de iluminación, instalación y equipamiento (por ejemplo, se establece la obligación de contener instalaciones de agua fría y caliente, así como saneamiento, electricidad en baja tensión, toma de tierra y telecomunicaciones) o condiciones mínimas para la accesibilidad a la vivienda o de seguridad.

Si se reúnen los requisitos legales necesarios, se podrá obtener por los interesados la cédula de habitabilidad expedida por el Ayuntamiento correspondiente para acreditar la aptitud de la habitabilidad de una construcción destinada a vivienda.

Con base en lo expuesto, es relevante añadir que en nuestra Comunidad Autónoma se delegó el control de las condiciones de habitabilidad de las viviendas a los municipios a través del Decreto 169/2001, de 30 de julio, así como la potestad para otorgar la habitabilidad a las construcciones dedicadas a vivienda con la expedición de la cédula de habitabilidad en virtud de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, reservándose el Gobierno autonómico la competencia para establecer condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y de la obtención de la cédula de habitabilidad²⁶.

Según el artículo 153.2 de la Ley del Suelo y los Espacios Protegidos de Canarias, las ordenanzas municipales de edificación tienen por objeto la regulación de todos los aspectos morfológicos, incluidos los estéticos y demás condiciones que no sean

²⁶ Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad («BOC» núm. 161, viernes 18 de agosto de 2006).

definitorias directamente de la edificabilidad y destino del suelo²⁷. Así, la Ordenanza de Edificación del Ayuntamiento de Arona determina el establecimiento de diversos requisitos en las viviendas del municipio, como el retranqueo entre la construcción y sus cuerpos salientes y el lindero más próximo (artículo 2.3.4), la altura máxima de la edificación en unidades métricas según el número de plantas (4,4 metros para una planta, o 7,5 para dos), así como contar con suministro de agua potable, la evacuación de aguas residuales conectada con la red general (o contar con fosas sépticas individuales), energía eléctrica con potencia suficiente, entre otros requisitos²⁸.

En consecuencia, se entiende que toda aquella vivienda vacacional que no cumpla con los requisitos establecidos en las normas urbanísticas sería una edificación construida al margen de la legalidad. Por ello, tampoco lo serían aquellas vacacionales en suelo rústico que no fuera de asentamiento, ni las que se ofertaran en casetas de campaña, vehículos, y demás recintos que no cumplieran con la normativa urbanística.

No obstante, la realidad es otra, pues en la actualidad hay diversos “alojamientos turísticos” en nuestro archipiélago al margen de la legalidad. Desde “una cabaña y un váter en un cubo de basura” ofertado en Lanzarote²⁹, a caravanas estáticas destinadas al alquiler turístico en Playa de Las Américas (Arona)³⁰, o la oferta de alojamiento turístico de varias tiendas de campaña en la azotea de un edificio de la capital tinerfeña³¹.

Así, pese a que en las plataformas virtuales de oferta vacacional se ha incrementado el número en la oferta de viviendas vacacionales que no cumplen con la normativa vigente en la materia, estas simplemente ejercen como meras intermediarias, por lo que, mayormente, la responsabilidad la tendría la Administración por no ejercer la potestad de control e inspección. De esta forma, se hace necesario un control exhaustivo de la oferta vacacional en Canarias para que todo ello no suponga un impacto negativo en nuestro territorio.

²⁷ Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

²⁸ Ordenanza de Edificación del Ayuntamiento de Arona («BOP» de Santa Cruz de Tenerife núm. 21, viernes 13 de febrero de 2015).

²⁹ https://www.lavozdelanzarote.com/actualidad/sociedad/cabana-vater-en-cubo-basura-nuevo-polemico-anuncio-airbnb-en-lanzarote_224419_102.html [Fecha de consulta: 19 de junio de 2024].

³⁰ https://www.tourinews.es/resumen-de-prensa/notas-de-prensa-destinos-turismo/caravanas-aronatenerife-alquiler-vacacional-ilegal-prostitucion_4481647_102.html [Fecha de consulta: 19 de junio de 2024].

³¹ <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20240220/desproposito-crisis-vivienda-tenerife-tiendas-campana-azotea-98392593> [Fecha de consulta: 19 de junio de 2024].

b) La prohibición en zonas turísticas

El artículo 3.2 del Reglamento aprobado por el Decreto 113/2015, establecía lo siguiente: *“Quedan expresamente excluidas del ámbito de aplicación de este Reglamento, las edificaciones ubicadas en suelos turísticos que se encuentren dentro de las zonas turísticas o de las urbanizaciones turísticas, así como las viviendas ubicadas en urbanizaciones turísticas o en urbanizaciones mixtas residenciales turísticas, conforme a las definiciones establecidas en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias”*. Así, este precepto que introdujo el ejecutivo canario provocaba que se excluyera de su ámbito de aplicación la actividad del alquiler de viviendas vacacionales en zonas turísticas y, por lo tanto, que quedaran sometidas al Derecho civil. A su vez, se entenderá por zonas turísticas aquellas áreas limitadas y reservadas por el planeamiento para la localización y la implantación de los usos turísticos, en virtud de artículo 2.k) de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias³². Y de la misma manera, el artículo 59 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias establece que la declaración de zona turística en los Planes Insulares de Ordenación obligará a los municipios a adaptar su planeamiento general y, en su caso, sus proyectos de delimitación de suelo urbano y las ordenanzas urbanísticas con el objetivo de incorporar las limitaciones, restricciones y obligaciones específicas que deriven de la declaración³³.

Tras haberse presentado recurso contra el Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, por la Federación Española de Asociaciones de Viviendas de Uso Turístico y Apartamentos Turísticos y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en la sentencia de 21 de marzo de 2017 falló anulando el artículo 3.2. De esta manera, el órgano jurisdiccional canario aclaró dudas determinando que tal exclusión equivalía a prohibición, pues lo que pretendía el ejecutivo canario era que no se ofrecieran servicios alojativos con fines turísticos sobre viviendas que se encontraran en zonas turísticas o suelos de uso mixto. Además, el Tribunal entiende

³² Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias («BOC» núm. 103, de 31/05/2013, «BOE» núm. 145, de 18/06/2013).

³³ Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias («BOC» núm. 48, de 19/04/1995, «BOE» núm. 122, de 23/05/1995).

que la Ley de Turismo de Canarias no habilitaba al Reglamento a establecer una modalidad de alojamiento turístico que solo se pudiera desarrollar fuera de zonas turísticas y que, por lo tanto, la exclusión de la oferta de viviendas vacacionales de aquellas zonas turísticas o de uso mixto carecían de fundamento legal ya que son lugares donde se desarrolla preferentemente la actividad turística. Igualmente, se estableció que dicho Reglamento estaba vulnerando la libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución Española de 1978 así como la libertad de prestación de servicios de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (también conocida como Directiva Bolkestein)³⁴.

En la misma línea, la sentencia también anuló los preceptos 12.1 y 13.3 del Reglamento aprobado por el Decreto 113/2015.

En primer lugar, el 12.1 establecía que las viviendas vacacionales tendrían que cederse íntegramente a la persona usuaria en concreto, quien sería aquella que constara como responsable en la reserva, por lo que no se permitiría la cesión por habitaciones ni tampoco realizar varios contratos sobre la misma vivienda al mismo tiempo. El Tribunal Superior de Justicia de Canarias determinó que la intervención administrativa en la calidad del producto no está justificada, pues se vulneraba de esa forma la libre oferta de servicios, ya para el órgano jurisdiccional no existían razones para exigirle a los usuarios que solamente desearan contratar una única habitación para alojarse, asumieran el coste entero de la totalidad vivienda, por lo que dicho precepto pretendía evitar la competencia con la oferta de alojamientos hoteleros, vulnerando así la libre competencia.

Y, en segundo lugar, se justificó la anulación del artículo 13.3 en la medida que la declaración responsable de inicio de la actividad en los términos establecidos en dicho precepto privaba de habilitar el comienzo de la actividad desde el mismo día de su presentación, pues no se podía iniciar la actividad sin la documentación, por lo que se estaba estableciendo un control administrativo previo al inicio de la actividad y se desnaturalizaban los efectos de la declaración responsable.

Asimismo, el Tribunal Supremo en su sentencia 26/2019 de 15 de enero de 2019 confirmó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias tras haber sido presentado un recurso de casación por el Gobierno de Canarias (rec. casación núm. 3760/2017) en el que se argumentaba que la prohibición de la cesión por habitaciones

³⁴ STSJ de Canarias (Santa Cruz de Tenerife) de 21 de marzo de 2017 (rec. núm. 94/2015).

venía establecida en el artículo 5.e) de la LAU de 1994, introducido en la Ley 4/2013, por lo que la sentencia impugnada no se atenía a lo dispuesto en la legislación estatal y vulneraba así el principio de legalidad del artículo 9 de la Constitución y el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico. Como respuesta, el Tribunal Supremo declaró que los términos en los que se expresaba dicho precepto de la Ley 29/1994 no permitían tal conclusión, pues dicha Ley se limitaba a excluir de su ámbito de aplicación la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda, pero no se podía deducir que se prohibiera la cesión temporal de habitaciones o estancias de una vivienda.

Igualmente, en el recurso se invocaron razones de interés general y el de orden público para justificar la prohibición del alquiler por habitaciones, pero el Supremo dejó claro que tal argumento no justificaba dicha prohibición, pues se estaría vulnerando el principio de libertad de empresa y la libre prestación de servicios, como se comentaba anteriormente³⁵.

c) Prohibiciones, obligaciones y deberes en las viviendas vacacionales

El artículo 5 del Reglamento aprobado por Decreto 113/2015, no permitirá a las personas propietarias de las viviendas vacacionales o a las personas físicas o jurídicas encargadas de su explotación, dar alojamiento a un número personas que sobrepase la capacidad de la vivienda determinada por el número de dormitorios y ocupación, en virtud de los datos reflejados en la declaración responsable de ocupación de inmuebles o instalaciones, así como en la cédula de habitabilidad (documento que acredita la aptitud de una edificación destinada a vivienda libre para poder ser habitada³⁶), o la licencia de primera ocupación.

De esta manera, se deberá cumplir con las condiciones de habitabilidad, que son el conjunto de requisitos constructivos que debe reunir una edificación para ser destinada a vivienda, que serán las del anexo I del Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad, y las que adapten las ordenanzas edificatorias municipales en virtud de la norma del ejecutivo canario (artículo 2.3 del Decreto 117/2006).

³⁵ STS (Sala de lo Contencioso) de 15 de enero de 2019 (rec. núm. 3760/2017).

³⁶ Artículo 4.1 del Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad.

Igualmente, se prohíbe realizar las siguientes conductas a la totalidad de los usuarios de las viviendas vacacionales por el apartado segundo de este artículo 5: a destinar la vivienda con fines distintos a los turísticos por los cuales se contrata; incumplir las normas de régimen interior de la comunidad de propietarios donde se encuentre la vivienda vacacional.

Estas prohibiciones deberán ser anunciadas en una zona de fácil visibilidad en el interior del alojamiento, en los idiomas castellano e inglés (como mínimo). Además, se pondrán en conocimiento de los usuarios antes de la contratación o en el momento de ella (artículo 7.6).

A su vez, el artículo 6 del Decreto 113/2015 determina la obligación a las viviendas vacacionales de exhibir (siempre que no se establezca expresamente prohibición por las normas de la comunidad de propietarios) en un lugar visible de la entrada, una placa-distintivo según el formato y características que establece el anexo 1 del Reglamento aprobado por el Decreto 113/2015 en el que constará el número de inscripción asignado en el Registro General Turístico de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por otro lado, el artículo 7 determina que tanto la publicidad como la oferta y gestión de las viviendas vacacionales deberán ajustarse siempre a las exigencias de veracidad, objetividad y buena fe, por lo que se deberá proporcionar a las personas usuarias la suficiente información de estas relativa a las condiciones de uso y prestaciones de los servicios que se contratan, sin perjuicio de lo que ya regulan las normas sobre publicidad y defensa de los consumidores y usuarios. Asimismo, la promoción de la vivienda vacacional se hará de tal manera que no produzca confusión o error sobre la modalidad y tipología de esta, expresando de manera clara su modalidad extrahotelera y su tipología de vivienda vacacional. Además, los propietarios o explotadoras de la vivienda vacacional tendrán que incluir en su publicidad tanto el número de registro asignado de la vivienda, deberán exponer en el alojamiento de manera visible un cartel informativo con un número de atención para resolver incidencias y aquellos números y direcciones de los servicios sanitarios y emergencias (con redacción, como mínimo, en lengua castellana e inglesa). También tendrán la obligación de informar en la reserva del servicio de alojamiento de las condiciones de acceso a la vivienda, las horas de entrada y salida, así como si cabe o no la admisión de mascotas, el régimen de reserva y precios del servicio que se oferta y cualquier otro requisito indispensable para el uso del alojamiento.

Los precios del servicio de alojamiento en las viviendas vacacionales deberán aplicarse y exponerse junto a la fecha en la que se anuncie públicamente el servicio. Además, los propietarios o quienes tengan encomendada la explotación de la vivienda vacacional no podrán cobrar precios superiores ni por conceptos no solicitados o que no se hayan indicado o establecido en los canales de oferta turística o en el documento que se le entregue a la persona usuaria al contratarse el servicio de alojamiento (artículo 11).

Especial mención se debe hacer de aquellas viviendas que se encuentren sometidas al régimen de propiedad horizontal, pues solo podrán comercializarse en esta tipología las que no se encuentren prohibidas de esta actividad por los estatutos de la Comunidad de propietarios (artículo 12.2).

De esta manera, debemos entender que el elemento principal que basa la subsistencia y expansión de vivienda vacacional se corresponde con su carácter económico o lucrativo y, de esta forma, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) 1671/2023 de 29 de noviembre entiende que la actividad del alquiler de viviendas que se ofrecen como alojamiento por motivos turísticos o vacacionales tienen la condición de actividad económica, ya que son cedidas temporal y habitualmente por los propietarios o personas explotadoras o gestoras con la finalidad de obtener una contraprestación económica a cambio. Asimismo, se expone que el desempeño de tal actividad se equipara a otras actividades económicas caracterizadas por ser usos distintos del de vivienda, pero que concurren componentes comerciales, profesionales o empresariales³⁷.

Con base en lo expuesto, en dicha sentencia del Tribunal Supremo se planteaba si era posible que las cláusulas de las normas de una Comunidad de un edificio determinaran la prohibición de realizar actividades económicas en las viviendas, salvo en los casos en los que la propia subcomunidad de propietarios para cada portal del edificio residencial (se hace una división de la comunidad de propietarios para cada portal del residencial) lo autorizase por unanimidad y con la previa consulta obligatoria de algún interesado. De esta forma, se prohibiría el alquiler de viviendas para uso turístico.

Por ello, el Supremo siguió el mismo criterio que la sentencia dictada en primera instancia y en apelación posteriormente, reafirmando en la idea de la condición de actividad económica del alquiler vacacional de viviendas ofertadas y cedidas de manera temporal por los propietarios o explotadores de forma habitual y a cambio de una

³⁷ STS (Sala de lo Civil) de 29 de noviembre de 2023 (rec. núm. 3508/2019).

contraprestación económica, por lo que, de acuerdo con los Estatutos de la Comunidad del edificio, dicha actividad de prestación de servicios turísticos sí que se trata de una actividad económica y profesional o empresarial que se equipara a otras actividades económicas que se exponen en los Estatutos, como las de oficina, clínica o consulta, y que son de uso distinto al de vivienda.

d) El inicio de la actividad

Para el inicio de la actividad de explotación de las viviendas vacacionales, los titulares o las personas físicas o jurídicas a las que el propietario haya encargado su explotación deberán formalizar una declaración responsable dirigida al Cabildo Insular que corresponda, que se encargará posteriormente de realizar de oficio la inscripción de la actividad en el Registro General Turístico de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la que se manifestará el cumplimiento de todos los requisitos indispensables dispuestos en el Reglamento aprobado por el Decreto 113/2015 y se comprometerán a cumplir con ellos (según establecen los artículos 12.3 y 13.1).

Asimismo, siempre que se realice una modificación que implique la alteración de los datos que se incluyen en la declaración responsable de inicio de la actividad, se deberá comunicar al Cabildo Insular en plazo de no más de 30 días desde que se haya efectuado esa modificación, para que así se pueda realizar la correspondiente anotación en el Registro (artículo 14)³⁸.

Cada Cabildo Insular posee un modelo propio. Así, el Servicio Administrativo de Turismo del Cabildo Insular de Tenerife podrá tramitar las declaraciones responsables de inicio de la actividad de vivienda vacacional por primera vez o como consecuencia de un cambio de titularidad presentadas por personas físicas o jurídicas que dispongan de derecho subjetivo suficiente sobre el inmueble.

No obstante, los sitios webs de los diferentes Cabildos Insulares (como los de Gran Canaria, Tenerife o La Palma) se limitan a redirigir a los interesados a la sede electrónica del Gobierno de Canarias (resuelve su Servicio de Ordenación Turística), donde podrán relacionarse con la Administración mediante certificado obtenido ante entidades

³⁸ Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

certificadoras reconocidas por la sede electrónica del Gobierno de Canarias o mediante DNI electrónico, o con la clave pin enviada a dispositivos móviles³⁹ ⁴⁰.

Por otra parte, y a modo de ejemplo, el Cabildo Insular de La Palma establece que se aportaran como documentos la instancia de declaración responsable en modelo normalizado, firmada por el interesado o representante y el correspondiente documento que acredite su representación, así como fotocopia del NIF o NIE (si el titular de la explotación es persona física) y el documento que acredite la representación de quien actúa en su nombre o, cuando el titular sea persona jurídica, la fotocopia del NIF junto a la escritura de constitución de la sociedad, y el NIF o NIE de los administradores y el documento que acredite la representación.

De otro lado, también se presentará la cédula de habitabilidad o licencia de primera ocupación en virtud de lo dispuesto en el Decreto 177/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas o normas que lo sustituya y la declaración responsable conforme a lo establecido en el artículo 166-bis del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, relativo a la adecuación de las condiciones de habitabilidad de la vivienda, debiendo adjuntar un certificado de finalización de obra firmado por un técnico competente en el que se acredite la adecuación de la actividad o instalación al proyecto presentado conforme a la normativa urbanística, ordenanzas municipales, a la legislación sectorial aplicable y a la adecuación de las condiciones de habitabilidad establecidas para el proyecto edificatorio en el informe técnico previsto en el artículo 166.5 del texto refundido mencionado ⁴¹.

Finalmente, es relevante añadir que, de acuerdo con Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, las declaraciones responsables permitirán el reconocimiento o ejercicio de un derecho y/o el

³⁹ Cabildo Insular de Gran Canaria (<https://www.grancanaria.com/turismo/es/area-profesional/tramites/tramites-de-viviendas-vacacionales/>); Cabildo Insular de Tenerife (<https://sede.tenerife.es/es/tramites-y-servicios/item/2811-declaracion-responsable-para-el-inicio-de-la-actividad-turistica-de-vivienda-vacacional>) ; o el Cabildo Insular de La Palma (<https://sedeelectronica.cabildodelapalma.es/sta/Relec/CatalogDetail?dboidRequest=6269000046222959799500&action=info&dboidProcedure=6262600045834333807769&urlBack=>).

⁴⁰ Sede electrónica del Gobierno de Canarias para tramitar la declaración responsable de inicio de la actividad de vivienda vacacional:
https://sede.gobiernodecanarias.org/sede/procedimientos_servicios/tramites/5548

⁴¹https://sedeelectronica.cabildodelapalma.es/sta/docs/GetDocumentServlet?CUD=14614224234323056201&HASH_CUD=495f683623492045884e7962276e6a4afdd3cbc3&APP_CODE=STA

inicio de una actividad desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas, por lo que la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable (o su no presentación) podrá ser objeto de responsabilidades penales, administrativas o civiles, así como el cese de los derechos o actividades que fueron concedidas. Además, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo del reconocimiento o ejercicio del derecho o inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley (artículo 69.3 y 4)⁴².

e) Condiciones de uso y requisitos de seguridad

Por lo que se refiere a las condiciones de uso y los requisitos de seguridad, el artículo 8 del Reglamento aprobado por el Decreto 113/2015 de Canarias obliga a que las viviendas vacacionales estén en un adecuado estado de conservación, limpieza e higiene, para utilizarse correctamente por los usuarios de manera inmediata. De igual manera, los propietarios o quienes tengan encomendada la explotación de la vivienda deberán remitir a la Dirección General de Policía la información referente a la estancia de los que se alojen en ella. Esto último también se regula en el artículo 25.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, que establece que *“Las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades relevantes para la seguridad ciudadana, como las de hospedaje [...], quedarán sujetas a las obligaciones de registro documental e información en los términos que establezcan las disposiciones aplicables”*⁴³, que a su vez desarrolla el Real Decreto 933/2021, de 26 de octubre, por el que se establecen las obligaciones de registro documental e información de las personas físicas o jurídicas que ejercen actividades de hospedaje y alquiler de vehículos a motor⁴⁴.

⁴² Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas («BOE» núm. 236, de 02/10/2015).

⁴³ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

⁴⁴ Real Decreto 933/2021, de 26 de octubre, por el que se establecen las obligaciones de registro documental e información de las personas físicas o jurídicas que ejercen actividades de hospedaje y alquiler de vehículos a motor.

f) Aspectos técnicos y requisitos funcionales

De igual forma, tanto el diseño como las dimensiones de la vivienda vacacional estarán correctamente dotados de muebles, instalaciones y equipos para el descanso y vestuario, manutención, aseo, almacenaje y acceso a los medios de comunicación. Al mismo tiempo, lo referente a la dimensión mínima, elementos de equipamiento o el número de dormitorios, entre otros requisitos funcionales, deberán adecuarse al Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas, así como cualquier otra norma que lo sustituya (todo esto en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 de Reglamento aprobado mediante el Decreto 113/2015).

Para finalizar, el equipamiento indispensable que establece el artículo 10 para las dependencias de la vivienda vacacional de manera proporcional al número de ocupantes se corresponde con el equipamiento general que deberá de contener el cierre interior de seguridad en puertas de acceso y un botiquín de primeros auxilios. Además, en los dormitorios existirá iluminación para la lectura junto a cada cama, así como perchas, camas dobles o individuales y el respectivo equipamiento mínimo y ropa de cama suficiente por persona usuaria (sábanas, mantas, almohadas...). En los baños se deberá contar con espejo, secador, portarrollos para el papel higiénico, alfombrillas o toalleros, entre otros requisitos. Y en la cocina un horno o microondas, una cafetera, vajillas, cuberterías y cristalerías de manera ajustada al número de personas usuarias, o utensilios de limpieza⁴⁵.

g) Los objetivos del Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas

Expuesto el régimen jurídico de la vivienda vacacional vigente en Canarias por el Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, y sin perjuicio de lo que se añade en el próximo apartado, es relevante estudiar el Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas para la Comunidad Autónoma de Canarias⁴⁶

⁴⁵ Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

⁴⁶ Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas.

Texto disponible en:

<https://www.gobiernodecanarias.org/cmsgobcan/export/sites/participacionciudadana/iniciativas/.docs/ture>

(en adelante, el Anteproyecto) presentado por la Consejería de Turismo del Gobierno de Canarias, que tiene como objetivo principal paliar los efectos que produce la proliferación de las viviendas de uso turístico o vacacional en la Comunidad Autónoma de Canarias. Así, se manifiesta en el propio Anteproyecto de Ley que el crecimiento expansivo y acelerado del uso turístico de las viviendas hace que Canarias no tenga la capacidad para cubrir y atender la demanda residencial habitual hoy en día, así como la del futuro.

Con base en el Anteproyecto, se desea regular el régimen jurídico general del uso turístico de las viviendas en Canarias con el objetivo de establecer una ordenación urbanística, territorial, ambiental, social y cultural sostenible, así como garantizar la efectividad del derecho de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y con precios accesibles (artículo 1 del Anteproyecto).

Además, se establece que el uso turístico o vacacional que se le atribuya a la vivienda solo será compatible con el uso residencial si lo permite de manera expresa el planeamiento urbanístico estableciendo su ordenación pormenorizada (artículo 3).

Igualmente, se desea establecer que sean los instrumentos de planeamiento urbanístico los que realicen una reserva de al menos el 90 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística para que se destine a un uso únicamente residencial, excluyendo así el uso turístico de hospedaje en viviendas así como otras actividades económicas, para que se pueda garantizar un respeto a la cohesión social, siempre y cuando no se acredite que y justifique que sea suficiente una reserva menor atendiendo a las circunstancias concretas. Especial distinción se hace con las islas de La Palma, La Gomera y el Hierro, con una reserva inferior del 80 por ciento como mínimo.

Por otro lado, el artículo 5 del Anteproyecto determina que aquellas viviendas residenciales en las que se deseen habilitar para un uso turístico deberán tener una antigüedad mínima de diez años, que se acreditará con la declaración de obra nueva, licencia de primera ocupación, declaración de uso consolidado, o mediante un certificado municipal emitido a este efecto, certificación catastral o cualquier otro medio válido en derecho. También se hace mención en dicho precepto de la posibilidad de que se suspenda la habilitación urbanística y turística de la explotación comercial de nuevas viviendas vacacionales cuando la Administración declare zonas mercado residencial tensionado.

[m/Anteproyecto-LUTV-version-6.0-del-26.3.2024-3-2-1-1-1.pdf](#) [Fecha de consulta: 24 de junio de 2024].

Se observan una serie de requisitos energéticos que deberán contar las viviendas vacacionales como novedad que proyecta el artículo 5.1.d apartados i, ii, iii y iv, donde se menciona la obligación para las viviendas turísticas de poseer aparatos de calefacción y/o refrigeración de eficiencia energética mínima A o equivalente, salvo excepciones, o el de tener una calificación energética mínima de clase C en edificaciones legalmente existentes a 31 de diciembre de 2007 y de clase B en edificaciones posteriores, entre otros requisitos.

Por último, se destacan los cambios normativos relativos a la declaración responsable para el inicio de la actividad turística de alojamiento. De esta manera, el artículo 7 del Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas de la Comunidad Autónoma de Canarias. Así, antes de iniciarse la actividad, los titulares de las viviendas o las personas físicas o jurídicas a las que el propietario encomiende su explotación deberán presentar declaración responsable de manera electrónica ante el Cabildo Insular de la isla correspondiente, que será el encargado de iniciar de oficio la inscripción en el Registro General Turístico de la Comunidad Autónoma de Canarias. Esto provoca que las personas que deseen iniciar esta actividad deberán relacionarse con la Administración Pública a través de los medios electrónicos.

Esta declaración responsable se acompañaría con, al menos, de una memoria de la actividad turística que se va a desarrollar y aprobada por un técnico competente que deberá incluir una descripción gráfica de la actuación a través de los planos del estado actual en plantas, alzado y secciones, y los datos geográficos que permitan su geolocalización, siguiendo con las directrices técnicas del Sistema de Información Territorial de Canarias.

Sin embargo, en aquellas viviendas en las que se desee iniciar la actividad de alojamiento turístico que se encuentren sometidas a un régimen de propiedad horizontal, deberían presentar una certificación registral que acredite que tanto el título constitutivo de los estatutos de la comunidad de propietarios como algún acuerdo de esta que se opusiera frente a terceros, no imposibilita el uso diferente al residencial en la vivienda.

También se deberá poseer de cédula urbanística que acredite la habilitación expresa del uso turístico de la vivienda vacacional por el planeamiento urbanístico.

De igual forma, este extenso artículo 7 del Anteproyecto de Ley determina en su apartado 14 el sometimiento a la legislación laboral de terceros que desempeñen los

servicios de hospedaje, especialmente cuando se realice la labor de entregar llaves, recibir a los usuarios, prestar atención a los mismos durante el tiempo del hospedaje y así como los servicios de mantenimiento, conservación, limpieza o facturación de la instalación y demás elementos de la vivienda.

Para finalizar con el estudio de este Anteproyecto de Ley, la Disposición transitoria segunda establece que las viviendas vacacionales que fueron habilitadas en virtud del cumplimiento de los requisitos legales del Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, dispondrían de un plazo de cinco años para cumplir con los requisitos establecidos en la nueva Ley y que, finalizado dicho plazo, dispondrían de 3 meses para presentar ante el Cabildo insular correspondiente una declaración responsable en la que se expresaría el cumplimiento de los requisitos legales.

Así, el legislador pretende dar solución a la problemática surgida por el aumento de viviendas vacacionales en nuestras islas en los últimos años, acrecentada por la facilidad que tienen los propietarios para ofertar este tipo de alquiler y su gran rentabilidad, así como una regulación vigente que no da respuesta a los problemas que ocasiona en la sociedad y la economía canaria que actualmente se encuentra padeciendo los efectos que produce en el mercado del alquiler. Por ello, el Gobierno autonómico se ha visto forzado a tomar cartas en el asunto, y el primer paso para controlar el salvaje crecimiento de vacacionales viene de la mano de este Anteproyecto de Ley, estableciendo una serie de requisitos y límites al alquiler vacacional para buscar una Canarias más sostenible, competitiva y de mejor calidad.

Asimismo, dicho Anteproyecto ha alcanzado altos índices de notoriedad en la sociedad canaria, pues según los datos que aporta el Gobierno de Canarias, se presentaron en consulta pública previa la cifra de 2.987 alegaciones de la ciudadanía, por lo que se observa que el fenómeno de las vacacionales en Canarias y sus efectos en el archipiélago despiertan el interés general de los canarios ⁴⁷.

⁴⁷ <https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/tag/ley-de-ordenacion-sostenible-del-uso-turistico-de-viviendas/>

No obstante, también es necesario añadir que, desde que Gobierno canario presentara el Anteproyecto de ley para regular el futuro del alquiler turístico en Canarias, se ha visto un crecimiento notorio de las solicitudes para regularizar nuevas viviendas vacacionales, por lo que podría haberse producido un “efecto llamada” de todos aquellos propietarios para aprovecharse de la normativa actual, lo que es otro argumento más para apreciar la facilidad con la que se puede regularizar una vivienda vacacional con la actual normativa y sus requisitos mínimos ⁴⁸.

4 LA VIVIENDA VACACIONAL EN CANARIAS DESDE LA PERSPECTIVA URBANÍSTICA

4.1 Conflictividad entre lo residencial y lo turístico

En los últimos años el número de viviendas para uso de alojamiento turístico en las islas Canarias ha ido aumentando de manera rápida y notoria. Esto se deduce, por un lado, del informe realizado por la Consejería de Turismo, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias en el que se analizó estadísticamente la demanda y oferta del alquiler vacacional en Canarias en el año 2019, donde se observaba que la demanda de viviendas vacacionales en el archipiélago canario en dicho año fue de 1.397.077 turistas, siendo un 9,25% de los 15.110.866 turistas que visitaron las islas en ese año, ascendiendo en un punto y medio la cuota de mercado respecto al año de 2016. A su vez, la oferta del mercado de viviendas vacacionales en Canarias en 2019 se cuantificó en 39.081 viviendas, lo que supone un aumento de 6.249 viviendas más que en el año anterior de 2018 ⁴⁹.

Este aumento no ha parado en los últimos, y así lo observamos en el documento elaborado por investigadores de la Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel de la Universidad de La Laguna para la Consejería de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias del año 2024, en el que se refleja la tendencia al alza de esta modalidad turística, pues ya a finales de 2023 Canarias contaba con 195.994 viviendas vacacionales (en 2019

⁴⁸ https://www.eldiario.es/canariasahora/turismo/inscripciones-diarias-viviendas-vacacionales-canarias-disparan-40-anuncio-nueva-ley_1_11342397.html

⁴⁹ Gobierno de Canarias. Consejería de Turismo, Cultura y Deportes (2019): “El alquiler vacacional en Canarias: Demanda, Canal y Oferta. 2019” (<https://www.amtcanarias.es/wp-content/uploads/2022/03/alquiler-vacacional-canarias-demanda-canal-oferta.pdf>).

era de 39.081, por lo que en 4 años aumentó en 156.913 el número de vacacionales), lo que supone un 36% de las plazas de alojamiento en Canarias y la existencia de 8 plazas de vivienda vacacional por cada 100 habitantes.

Estas consecuencias se han acrecentado especialmente en aquellos municipios más turísticos de Canarias, así como en las ciudades, que han visto como gradualmente el uso turístico de las viviendas le ha ganado terreno al residencial. Esto lo podemos observar con el elevado número de plazas de vivienda vacacional en los municipios de Arona (Tenerife) con más de 16.000 o en el de Las Palmas de Gran Canaria, superando la cifra de 140.000⁵⁰.

De esta manera, las principales consecuencias que han tenido que soportar los usuarios de viviendas residenciales tienen que ver con problemas sociales referentes a la convivencia con los turistas o ruidos que generan molestias a los vecinos que utilizan esos inmuebles todo el año en esas zonas, por ello, algunos municipios han tenido que regular el alquiler vacacional para establecer limitaciones y combatir estos problemas⁵¹. Estas limitaciones las podemos observar por ejemplo en el artículo 16.1 de la Ordenanza Municipal de Edificación del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (BOC núm. 75, 18/4/2018 y BOP núm. 45, 13.4.2018) el cual establece que aquellos locales destinados al uso de alojamiento turístico en edificios con uso residencial deberán situarse por debajo de las plantas de viviendas residenciales de manera independiente y también estarán obligados a disponer de accesos y salidas de estos locales sin utilizar las mismas escaleras, ascensores o portales de acceso a las demás viviendas⁵².

Según Socias Camacho, la «turistificación» de las zonas residenciales también ha ocasionado una enorme presión sobre las ciudades y su territorio, saturando el espacio urbano, alterando el mercado inmobiliario, perjudicando el medio ambiente urbano y aumentando las necesidades de dotaciones, infraestructuras y servicios, entre otras consecuencias. Y, debido a esto, se hace necesaria la intervención mediante una regulación que afronte los problemas que emergen con esta nueva tipología de

⁵⁰ VIERA GONZÁLEZ, JOSÉ M.; HERNÁNDEZ MARTÍN, R. y TOLEDO BORDÓN, PEDRO S.: “Distribución y concentración del alojamiento turístico en Canarias”, Observatorio Turístico de Canarias, Consejería de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias, enero 2024 (<https://doi.org/10.25145/b.2023.17>).

⁵¹ ESPEJO CAMPOS, ALICIA: *op. cit.*, pp. 265-266.

⁵² Ordenanza Municipal de Edificación del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (BOC núm. 75, 18/4/2018 y BOP núm. 45, 13.4.2018).

alojamiento turístico, para aportar protección a las ciudades como espacio de convivencia sostenible tanto desde una perspectiva medio ambiental como social⁵³.

El incremento del número de viviendas vacacionales en las zonas que solían ser eminentemente residencial ha derivado en el fenómeno de la gentrificación, a través del cual los residentes de zonas o barrios de ciudades hayan tenido que marcharse hacia la periferia u otros municipios alejados de la ciudad por el incremento de los precios de alquiler residencial, así como la reducción de estos. Esto se debe a que existe, cada vez más, una escasez y reducción de la oferta de viviendas para uso residencial ya que para los propietarios de las viviendas resulta más lucrativo el alquiler vacacional.

Por ello, se hace necesario mencionar el precepto número 47 de la Constitución Española de 1978, el cual establece la obligación que tienen los poderes públicos para promover las condiciones necesarias para que se pueda efectivizar el derecho que tienen los ciudadanos a una vivienda digna, así como el artículo 3.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, el cual establece que los poderes públicos serán los encargados de adoptar las medidas de ordenación territorial y urbanística oportunas para tratar de obtener un resultado equilibrado que favorezca los procesos de ocupación y transformación del suelo y los derechos y deberes de los ciudadanos, así como del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada de aquellas que tengan un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística⁵⁴.

De esta manera, la gentrificación y la turistificación derivadas del aumento de la transformación del uso residencial al turístico con las viviendas vacacionales en contra del planeamiento urbanístico y territorial y en ausencia total de planificación turística específica, que afecta a muchos núcleos poblacionales de Canarias, producen el desplazamiento y marginación de la población hacia otras zonas, incrementándose así las necesidades de movilidad, transporte y la huella de carbono proveniente de dichos desplazamientos. Además, también se pone en riesgo el futuro inmediato del empleo en Canarias, así como la fiscalidad, la competitividad y la calidad del sector turístico de la Comunidad Autónoma de Canarias. Y a su vez, todos estos problemas pueden ocasionar la proliferación del rechazo hacia los turistas por parte de la sociedad canaria con el

⁵³ SOCÍAS CAMACHO, JOANA M.: “Estado regulador y alojamiento colaborativo. El régimen de la intervención pública limitadora de la prestación del servicio”, *Revista de Administración Pública*, núm. 205, 2018, p. 137.

⁵⁴ ESPEJO CAMPOS, ALICIA: *op. cit.*, pp. 266-267.

desarrollo de la turismofobia, por lo que se pone de manifiesto la necesidad por parte de los poderes públicos de una actuación inmediata para ponerle freno a estas consecuencias que afectan al archipiélago canario, tal y como se refleja en el Informe ⁵⁵.

4.2 Competencias urbanísticas municipales como título de intervención al alojamiento turístico en Canarias: la calificación o zonificación como técnica urbanística

Como se estudiaba en el apartado anterior, el incremento de viviendas vacacionales ha traído consigo determinadas consecuencias negativas que hacen necesario la actuación por parte de los poderes públicos para garantizar el bienestar común de los ciudadanos. De esta forma, se han llevado a cabo técnicas jurídico-urbanísticas con el fin de que el planeamiento pueda concretar el estatuto propio de cada parcela, su destino y su aprovechamiento. Así, la zonificación se corresponde con aquella técnica de planificación que permite dividir el territorio en grandes áreas, que comparten elementos o valores a efectos de atribuirles un destino o un uso común o general (el caso de las zonas turísticas en las islas). Y, por otro lado, la calificación también es una técnica de planificación consistente en asignar usos o tipologías edificatorias a los diferentes suelos y, frente a los usos más globales de la zonificación territorial, la calificación se vincula con los usos pormenorizados ⁵⁶.

Las competencias para intervenir el alojamiento turístico son de los municipios en virtud de las competencias otorgadas por el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Por ello, los municipios son quienes han zonificado (respecto a esta materia) las ciudades para concentrar en determinadas zonas del centro de estas los usos turísticos de alojamiento de viviendas vacacionales según sus circunstancias y necesidades normativas concretas.

Asimismo, ARANA GARCÍA afirma que, en ocasiones, directamente se pretende la prohibición en todo un municipio de esta tipología de alojamiento debido al impacto

⁵⁵ Informe definitivo de la necesidad normativa que se emite en el procedimiento de elaboración de la iniciativa relativa a la Ordenación, mediante norma con rango de ley, del uso turístico de viviendas, de la Consejería de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias.
Texto disponible en:
<https://www.gobiernodecanarias.org/cmsgobcan/export/sites/participacionciudadana/iniciativas/docs/turem/Informe-defin-necesidad-normat-LUTV-y-anexo-2-1.pdf> [Fecha de consulta: 18 de abril de 2024].

⁵⁶ VILLAR ROJAS, FRANCISCO J.: "Lecciones de Derecho urbanístico de Canarias", *op. cit.* pp. 54-55.

negativo que provoca especialmente en el centro de las ciudades debido especialmente a los problemas sociales que se ocasionan (molestias a los vecinos de la zona), falta de infraestructuras y dotaciones...

Se trata de un tema complejo, ya que se debe prestar especial atención al derecho a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, o a la libre prestación de servicios dentro del mercado interior de la Unión Europea que proclama la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior⁵⁷.

Así, estas limitaciones desde la perspectiva europea hacen necesario poner en el foco de atención las reglas de la Directiva 2006/123/CE, sobre las que se ha pronunciado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en referencia a los límites que las normativas urbanísticas pueden introducir en determinadas actividades y su relación con la directiva de servicios⁵⁸. De esta manera, la Sentencia del TJUE de 30 de enero de 2018 (Asuntos C-360/15 y C-31/16) que resolvió una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de los Países Bajos (C-360/15) y por el Consejo de Estado de Países Bajos (C-31/16) a través del mecanismo del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) estableció que la Directiva 2006/123/CE “no se opone a que el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se supedita al respeto de un límite territorial de esta índole, siempre que se cumplan las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad enunciadas en su artículo 15, apartado 3” (párrafo 132) ya que el artículo 15, apartado 1, primera fase, de la Directiva 2006/123 recoge la obligación que tienen los Estados miembros de la Unión Europea de examinar si en su ordenamiento jurídico interno se prevén uno o varios de los requisitos del artículo 15, apartado 2 de la Directiva y que, en ese caso, deberían hacer lo necesario para que tales requisitos respeten las reglas de no discriminación, necesidad y proporcionalidad indicadas en el artículo 15, apartado 3, de esa Directiva a través de disposiciones legales internas con el objetivo de alcanzar la compatibilidad (párrafo 129). Así, el TJUE en esta sentencia habilitaba al planificador urbanístico a imponer limitaciones en el ejercicio de

⁵⁷ ARANA GARCÍA, ESTANISLAO: *op. cit.* pp. 12-18.

⁵⁸ AGUIRRE I FONT, JOSEP M.: “La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo”, *“Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica”*, núm 15, 2021, pp. 27-28.

una actividad económica siempre que estén justificadas por razones de interés general y cumplan los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad⁵⁹.

Por otro lado, la Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 22 de septiembre de 2020 (Asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18) reconoció la posibilidad de que los Estados miembros puedan regular el mercado de viviendas de uso turístico para garantizar el derecho a la vivienda de los ciudadanos y luchar así contra la escasez de viviendas, justificándose esto en el interés general y sometiendo de esta forma la actividad a autorizaciones administrativas por los entes locales.

Dicha sentencia del TJUE de 22 de septiembre de 2020 (Asuntos C-724/18 y C-727/18) resuelve una cuestión prejudicial presentada por el Tribunal de Casación de Francia en el contexto del litigio entre Cali Apartments SCI y HX, por un lado, y el Fiscal General ante el Tribunal de Apelación de París y la Ciudad de París por otro, en relación con la infracción por los primeros de una normativa nacional que exige una autorización previa para el ejercicio de actividades de arrendamiento a cambio de una remuneración de inmuebles amueblados destinados a vivienda a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, efectuadas de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo.

Cali Apartments SCI y HX son propietarios de varios estudios situados en París que se ofertaban de manera online y se arrendaban sin ninguna autorización previa de manera habitual durante períodos cortos de tiempo y, debido a esto, un órgano jurisdiccional francés aplicó la normativa urbanística interna para sancionar esas conductas mediante el pago de multas y la prohibición del uso turístico de dichos inmuebles.

Por ello, tras el recurso de las partes afectadas por la sentencia del Tribunal francés se activó el mecanismo del 267 TFUE para formular una cuestión prejudicial por el Tribunal de Casación de la República Francesa para que el TJUE se pronunciara sobre la compatibilidad de la normativa interna del país galo con la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior. Así, el TJUE determina que la Directiva 2006/123/CE se aplica a una normativa de un Estado miembro referente al alquiler habitual y durante breves períodos de tiempo de inmuebles destinados a viviendas a clientes de paso y de carácter profesional como no profesional que se comprenden en la definición de servicios del artículo 4.1 de la Directiva. También entendió que el sometimiento a autorización previa para iniciar la actividad de alojamiento está comprendido en el artículo 4.6 de la Directiva 2006/123/CE, y que dicho régimen de

⁵⁹ AGUIRRE I FONT, JOSEP M.: *op. cit.* p. 28.

autorización tiene que estar justificado por una razón de interés general (regla recogida en los artículos 9.1 y 10.2 de la Directiva).⁶⁰

Además, el Tribunal Supremo en su sentencia 3842/2020 de 19 de noviembre de 2020 siguió con lo que proclamaba esta sentencia del TJUE y determinó la legalidad de determinados requisitos o reglas que se impusieron a la implantación de las viviendas vacacionales por el Ayuntamiento de Bilbao mediante el planeamiento urbanístico del municipio para intervenir en el mercado del alquiler turístico⁶¹.

En consecuencia, el incremento de viviendas vacacionales ha generado consecuencias negativas que requieren la intervención de los poderes públicos para garantizar el bienestar común de los ciudadanos, por lo que los municipios han implementado técnicas jurídico-urbanísticas como la zonificación o la calificación, permitiendo así regular el uso del suelo. No obstante, se deberá respetar la normativa europea, así como los pronunciamientos e interpretaciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea respecto de esta materia.

4.3 Cambios de uso residencial al uso turístico y la necesidad de aumentar las dotaciones e infraestructuras

Debido al aumento del número de viviendas vacacionales especialmente en determinadas zonas de algunos municipios y ciudades, los ayuntamientos se han visto obligados a llevar a cabo técnicas jurídico-urbanísticas con el objetivo de concretar en el planeamiento el estatuto propio de cada parcela, su destino y su aprovechamiento.

Asimismo, la zonificación llevada a cabo por los ayuntamientos en esta materia consistente en reubicar a las viviendas de uso turístico en determinadas zonas del municipio o de la ciudad donde anteriormente solo existía el uso residencial ha generado la necesidad de incrementar el número o porcentaje de dotaciones en esa parte del municipio o ciudad donde ahora se permite un uso turístico que generará un aumento de la densidad edificatoria en esa zona urbana (es la consecuencia del *ius variandi* del planeamiento urbanístico).

⁶⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 22 de septiembre de 2020 (Asuntos acumulados C-724 y C-727/18).

⁶¹ MACHO CARRO, ALBERTO: “Derecho a la vivienda y ordenación del mercado del alquiler turístico en la Unión Europea: comentarios a raíz de la Sentencia *Calvi apartments* y su recepción en España”, “*Revista de Estudios Europeos*”, volumen 79, 2022, pp. 3-17.

De esta forma, podría suceder que los ayuntamientos se plantearan desplazar urbanísticamente a las viviendas turísticas fuera de los cascos urbanos de las ciudades y, a su vez, se trasladaran a dichas ubicaciones las nuevas necesidades que demanden los usos turísticos, tales como de infraestructuras o dotacionales, o cambiar la clase de suelo urbano de consolidado a no consolidado⁶².

Con base a lo expuesto, las actuaciones de dotación suponen la transformación urbanística y tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad, o con los nuevos usos del suelo establecidos por la ordenación urbanística a una o varias parcelas del ámbito que no requieran la reforma o renovación de la urbanización. Así, esto supone la reforma o renovación de la urbanización o la mejora de esta mediante el incremento de dotaciones⁶³.

Asimismo, el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana en su artículo 7.1 b) establece que las actuaciones de dotación tienen el objetivo de *“incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste”*.

En la legislación autonómica canaria la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias contempla en su artículo 36.4 la posibilidad de revisar las dotaciones de obras y servicios públicos para ajustarlos a la población turística existente, para aquellos núcleos turísticos que se rehabiliten.

Por otro lado, el artículo 25.3 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias recoge que, con el objetivo de mantener los niveles de calidad adecuados, el plan preverá el mantenimiento, así como el incremento (si es posible) de las reservas de espacios libres, equipamientos y dotaciones, y adoptará las medidas necesarias para ejecutar los mismos, así como las infraestructuras y servicios necesarios que requiera el área o sector.

⁶² ARANA GARCÍA, ESTANISLAO: *op. cit.* pp. 18-19.

⁶³ VILLAR ROJAS, FRANCISCO J.: “Lecciones de Derecho urbanístico de Canarias”, *op. cit.* pp. 191-192.

5 LA VIVIENDA VACACIONAL EN LAS ISLAS VERDES

Desde el año 2002 con la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, las “islas verdes” (El Hierro, La Palma y La Gomera) presentan sus propias singularidades legislativas respecto de la ordenación territorial en la actividad turística para desarrollar un modelo turístico distinto al que se puede ver en otras islas del archipiélago, que concentra la urbanización turística en las zonas del litoral, en su mayoría.

En la actualidad la normativa vigente es Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. Según su exposición de motivos, debido a una menor oferta de plazas alojativas respecto a islas como Tenerife, Gran Canaria, Lanzarote o Fuerteventura, y a situaciones económicas y geográficas diferentes al resto del archipiélago se hace una distinción normativa en esta materia otorgando un régimen jurídico especial⁶⁴.

Así, esta norma tiene como objeto transmitir al suelo rústico una parte de la economía generada por la actividad turística, pero respetando en todo momento los recursos naturales y la identidad geográfica de los municipios de estas islas, y adaptando las tipologías alojativas al entorno rural, pero sin que se constituya una verdadera urbanización del suelo rústico.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 42/2018, de 26 de abril de 2018 en la que se resolvía un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados en el Congreso de los Diputados respecto de unos preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, determinó que la preservación del suelo rural de la urbanización se enmarca dentro de las normas comunes de la política de ordenación territorial y urbanística y que, de la misma forma, se reconoce valores medioambientales a todo el suelo rural en su conjunto por razones de interés general y común a todo el territorio de España en virtud del artículo 149.1.23ª de la Constitución, que condiciona la política de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas. Además, el Constitucional esgrime que es tarea de las Administraciones

⁶⁴ Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma («BOC» núm. 90, de 13/05/2019, «BOE» núm. 141, de 13/06/2019).

Públicas otorgar protección al suelo rural de la urbanización, excepto cuando la ordenación territorial o urbanística refleje excepciones.

Por último, el Tribunal Constitucional también añade que, pese a que en el suelo rústico se puedan implantar actividades turísticas en los términos que establecen las leyes, no se podrá autorizar a la urbanización del suelo rústico debido a que eso supondría una verdadera transformación del suelo⁶⁵.

Habiendo dicho esto, el artículo 6 de la Ley 14/2019, de 25 de abril establece la posibilidad de implantar viviendas vacacionales conforme a la normativa sectorial y sin que les sea de aplicación las restricciones por la clasificación o calificación del suelo. Y, de la misma manera, y sin perjuicio de los demás títulos habilitantes que resulten aplicables en virtud de las normas urbanísticas o de actividades clasificadas, el inicio de la actividad turística en el ámbito de esta ley se someterá a comunicación previa al Cabildo Insular que corresponda (El Hierro, La Palma o La Gomera) en los términos que se establezcan reglamentariamente (artículo 7).

Por otro lado, el artículo 20 concreta que las condiciones de implantación, admisión o compatibilidad de las viviendas vacacionales en suelo rústico se establecerán en esta ley para las islas verdes, sin perjuicio de aquellos supuestos de actuaciones que se declaren de interés público o social conforme a la legislación general del suelo, para los que será de aplicación el régimen de compatibilidad de los usos turísticos de tal normativa.

De igual manera, se establece que todo uso turístico concreto y las actuaciones edificatorias consustanciales que pretendan implantarse en suelo rústico deberán respetar y ser armonizables con los valores y requisitos inherentes a la respectiva categoría del suelo rústico en que se implanten, así como cumplir con los requisitos y determinaciones contenidos en los instrumentos de ordenación, planes y normas de los espacios naturales protegidos (cuando se vayan a aplicar en dichos espacios), siendo necesaria la emisión de un informe previo por el órgano de gestión de los mismos. Además, se deberá favorecer la conservación y la mejora o regeneración de todos aquellos valores territoriales, patrimoniales, naturales y agrícolas que existieran, y localizarse en edificaciones, construcciones o instalaciones que estuvieran en situación legal, de consolidación o de fuera de ordenación.

⁶⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2018, de 26 de abril de 2018.

También se ajustará a lo establecido en la Ley del Suelo y de los Espacio Naturales Protegidos de Canarias cuando no exista planeamiento⁶⁶.

De esta forma, y a modo de ejemplo respecto a lo ya expuesto, el Plan Insular de Ordenación de la Isla de La Gomera vigente del 2011 (Decreto 97/2011, de 27 de abril, por el que se procede a la aprobación definitiva parcial del Plan Insular de Ordenación de La Gomera y que se somete a la legislación del 2002 para las islas verdes) establece las condiciones necesarias para desarrollar la actividad turística en la modalidad de turismo asimilable de pequeña y medio dimensión en asentamientos rurales o agrícolas y en suelo rústico de protección agraria, forestal o territorial, de acuerdo con los artículos 252 al 262 del PIOG. Así, el turismo asimilable podrá implantarse en suelo rústico siempre y cuando se cumpla con las disposiciones contenidas en la Ley de las Islas Verdes y las disposiciones del propio Plan Insular de clasificación y categorización para albergar dicha modalidad turística. Además, deberán contar con acceso rodado por medio de la infraestructura viaria municipal preexistente (a excepción del Cabrito, en el término municipal de San Sebastián de La Gomera, cuyo acceso es vía marítima desde los puertos de San Sebastián de La Gomera y Playa de Santiago en Alajeró). Igualmente, se deberá garantizar la conexión a la red general de agua o tener, al menos, un abastecimiento de 122 litros por plaza alojativa durante 15 días consecutivos. De la misma forma, se contará con un sistema de evacuación propio y deberá contar con conexión a la red eléctrica o con paneles solares o similares para el autoabastecimiento de energía eléctrica cuando no sea posible contar con red general eléctrica (especialmente en aquellas zonas más rurales y remotas en caseríos aislados en valles, laderas o barrancos). También exige el artículo 253 del PIOG la condición de que exista una “proximidad razonable” para el acceso al transporte público regular de pasajeros del Cabildo Insular de La Gomera, y que se pueda contar con garantías suficientes que presten servicio diario de recogida de basura⁶⁷.

El Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas del Gobierno de Canarias viene a establecer en su artículo 4 referido a la potestad de planeamiento urbanístico la obligación de los instrumentos de planeamiento urbanístico de fijar una reserva inferior a la general del 80 por ciento como mínimo de la

⁶⁶ Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma («BOC» núm. 90, de 13/05/2019, «BOE» núm. 141, de 13/06/2019).

⁶⁷ Decreto 97/2011, de 27 de abril, por el que se procede a la aprobación definitiva parcial del Plan Insular de Ordenación de La Gomera («BOC» núm. 104 de 26/05/2011).

edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística para su correspondiente destino exclusivo a uso residencial y excluyente del uso turístico de hospedaje en viviendas y otras actividades económicas para las islas de El Hierro, La Palma y La Gomera (las islas verdes) siempre y cuando el instrumento de planeamiento urbanístico acredite, dentro de su ámbito territorial de aplicación, la suficiencia de la reserva con el fin de garantizar el derecho de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, y que no afecta a la distribución de dicha reserva en el término municipal conforme a una localización que respete el principio de cohesión social. Así, se hace una distinción entre las islas verdes y el resto de las islas del archipiélago canario, para las que la reserva será, como mínimo, del 90 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística con destino exclusivo para uso residencial.

De esta forma, el legislador canario en este Anteproyecto de Ley establece esta particularidad respecto las islas verdes atendiendo a las particularidades geográficas y de acceso a la vivienda que se alejan un poco más de los problemas que sí tienen islas como Tenerife. Por ello, se otorga ese margen más amplio teniendo en cuenta que estas tres islas no poseen alojamientos turísticos masivos, como bien se indica en el Anteproyecto, sino que la oferta mayoritaria de estas islas se corresponde con un tipo de turismo más ligado al medio natural y rural, de pequeña y mediana dimensión, por lo que también se debe, por parte de los poderes públicos, impulsar de alguna forma la actividad económica y social de estas islas que tienen un mayor vínculo al sector primario agrícola, ganadero y pesquero.

No obstante, estas medidas son un tanto más restrictivas que las vigentes, pues el Gobierno canario entiende que se ha producido un aumento exponencial en los últimos años del número de plazas ofertadas en la modalidad de vivienda vacacional en las islas verdes (según establece el Anteproyecto de Ley, el número de plazas ofertadas en El Hierro es del 15,84% de su población; en La Gomera del 16% y en la isla de La Palma), por lo que se trataría de evitar posibles consecuencias medioambientales negativas, así como de escasez de viviendas para uso residencial y un aumento de los precios en el alquiler⁶⁸.

⁶⁸ Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas.

Texto disponible en:

<https://www.gobiernodecanarias.org/cmsgobcan/export/sites/participacionciudadana/iniciativas/.docs/turismo/Anteproyecto-LUTV-version-6.0-del-26.3.2024-3-2-1-1-1.pdf> [Fecha de consulta: 24 de junio de 2024].

6 LEGISLACIÓN COMPARADA

a) Comunidad Autónoma de las Islas Baleares

En Baleares se entiende por viviendas de uso turístico la comercialización de la totalidad de una vivienda residencial por persona física o jurídica propietaria y que se realice por periodos de corta duración, en condiciones de uso inmediato y con finalidad lucrativa. Asimismo, la comercialización se podrá alternar con el uso propio de vivienda que las caracteriza (artículos 49 de la Ley 8/2012, de 19 de julio del Turismo de las Illes Balears)⁶⁹.

Para comercializar las viviendas para alojamiento turístico y publicitarlas se deberá presentar una declaración responsable de inicio de la actividad turística en el que se manifieste que al presentarse se cumplen todos los requisitos legales (artículo 23 Ley 8/2012). Asimismo, las viviendas de uso turístico se inscribirán en un registro insular para establecimientos turísticos (artículo 6 del Decreto 20/2015, de 17 de abril) y deberán exhibir una placa identificativa, como establece el 106 del Decreto mencionado, al igual que sucede en Canarias ⁷⁰.

b) Comunidad Autónoma de Cataluña

En Cataluña, se hace necesario mencionar el reciente Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico en Cataluña, en el cual se establece la sujeción al régimen de licencia urbanística previa a aquellas viviendas que se destinen al uso turístico en los municipios que cuenten con problemas de acceso a la vivienda y los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico (los municipios se detallan en el anexo del Decreto-ley, como Barcelona, Sabadell o Girona). Así mismo, la licencia tendrá una duración de cinco años prorrogable por períodos de igual duración siempre que el planeamiento urbanístico lo permita de acuerdo. Y cada

⁶⁹ Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears («BOIB» núm. 106, de 21/07/2012, «BOE» núm. 189, de 08/08/2012).

⁷⁰ *Comparación de la normativa sobre alquiler vacacional en las Comunidades Autónomas del Estado español*
(https://www.gobiernodecanarias.org/cmsgobcan/export/sites/turismo/downloads/Alquiler_vacacional/Legislacion-CCAA-Viviendas-Turisticas-Junio-2016.pdf)

lustro se determinará mediante orden del departamento competente en urbanismo, previa audiencia de los municipios afectados, la relación de municipios con problemas de acceso a la vivienda y de los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico (artículos 1,2 y 3 del Decreto-ley)⁷¹.

Por último, es relevante destacar las nuevas propuestas legislativas respecto a las viviendas turísticas en la ciudad de Barcelona, pues el alcalde del municipio ha planteado recientemente la completa eliminación de todos aquellos pisos que se vienen destinando a un uso de alojamiento turístico en el plazo de 4 años, por lo que se quedarían sin licencia las aproximadamente 10.000 viviendas con licencia actuales, con el objetivo de aumentar el número de viviendas en el mercado residencial⁷².

c) Comunidad Autónoma de Madrid

El Decreto 79/2014, de 10 de julio del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid entiende como viviendas de uso turístico (artículos 2.2) aquellas casas, apartamentos o pisos amueblados y equipados para usarse inmediatamente y que se comercializan y publicitan por canales de oferta turística para cederse en su totalidad por su propietario a terceros para prestar el servicio de alojamiento turístico a cambio de un precio⁷³.

Igualmente, en la Comunidad Autónoma de Madrid las viviendas de uso turístico se clasifican en una única categoría y, respecto a su régimen jurídico (artículo 17 y siguientes de dicho Decreto 79/2014), la prestación del servicio de alojamiento en viviendas de uso turístico se ejercerá bajo el principio de unidad de explotación, mediante precio (incluirá el suministro de agua, energía, climatización, uso de ropa de cama y baño y limpieza de habitaciones) de forma profesional y habitual y sin carácter de residencia permanente. Y antes de empezar la actividad turística, se deberá presentar ante la Dirección General competente una declaración responsable de inicio de la actividad y el registro de la inscripción se hará en el Registro de Empresas Turísticas de la Dirección

⁷¹ Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico («BOE» núm. 5, de 5 de enero de 2024).

⁷² <https://www.abc.es/economia/ayuntamiento-barcelona-anuncia-eliminar-pisos-turisticos-cuatro-20240621132050-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Feconomia%2Fayuntamiento-barcelona-anuncia-eliminar-pisos-turisticos-cuatro-20240621132050-nt.html>

⁷³ Decreto 79/2014, de 10 de julio del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid.

General competente en materia de turismo al presentarse la declaración responsable de inicio de la actividad⁷⁴.

Por último, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 794/2021, de 10 de junio, declaró la nulidad de los apartados 1 y 3 del artículo 17 del Decreto 29/2019, de 9 de abril respecto del inciso “*Los propietarios de viviendas de uso turístico o sus representantes...*”. Así, la Sala entendió que dicha obligación de presentar ante la dirección general competente en materia de Turismo una declaración responsable de inicio de la actividad de alojamiento turístico (sin perjuicio de cualesquiera otras autorizaciones o licencias) por los propietarios de las viviendas y sus eventuales representantes que no fuesen titulares de la actividad a presentar resultaría injustificado y no se ajustaría a la normativa por la que ha de regirse el libre acceso a la concreta actividad de prestación de servicios de alojamientos turísticos que se trata⁷⁵.

d) Comunidad Autónoma de Andalucía

En Andalucía debemos acudir al Decreto 31/2024, de 29 de enero, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía para estudiar la regulación de las viviendas de uso turístico como alojamiento turístico. Así, el artículo 1. cuatro (modifica el artículo 3 del antiguo Decreto 28/2016, de 2 de febrero, por el que se regulan las viviendas de uso turístico) entiende por viviendas de uso turístico las equipadas en condiciones de uso inmediato y las que se ubiquen en inmuebles donde se vaya a ofrecer mediante precio el servicio de alojamiento en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma habitual y con fines turísticos. Igualmente, el servicio se deberá prestar durante todo el año o, al menos, durante periodos concretos dentro del mismo año, y con la obligación de reflejarlo en la declaración.

Además, para el inicio de la actividad o servicio de alojamiento turístico en la vivienda, la persona o entidad que explota el servicio tendrá que presentar la correspondiente declaración responsable de forma electrónica ante la Consejería

⁷⁴ *Comparación de la normativa sobre alquiler vacacional en las Comunidades Autónomas del Estado español*
(https://www.gobiernodecanarias.org/cmsgobcan/export/sites/turismo/downloads/Alquiler_vacacional/Legislacion-CCAA-Viviendas-Turisticas-Junio-2016.pdf)

⁷⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 794/2021, de 10 de junio.

competente en materia de turismo en la que manifieste el cumplimiento de los requisitos establecidos en dicha norma. A partir de ese momento se podrá comenzar a publicitar la vivienda como servicio de uso turístico (artículo 1. nueve)⁷⁶.

7 CONCLUSIONES

A pesar de la creciente aparición en los últimos años de plataformas en línea que facilitan la comercialización y publicitación del alquiler de viviendas destinadas a uso turístico, no es acertado afirmar que la vivienda vacacional sea una cuestión reciente.

De esta manera, la doctrina se encuentra dividida respecto del origen de las viviendas vacacionales, ya que para unos se encuentra en el alojamiento colaborativo y, para otros, no tiene nada que ver con fenómenos recientes, pues ya desde el pasado siglo la Orden Ministerial de 17 de enero de 1967 por la que se aprueba la ordenación de los apartamentos, bungalows y otros alojamientos similares de carácter turístico determinaba que no podía confundirse con el alojamiento turístico del arrendamiento de vivienda amueblada que se regía por el Derecho civil.

Con la llegada del Estado Social y Democrático de Derecho, y a través del artículo 148.1.18a de la Constitución española, las Comunidades Autónomas pudieron asumir competencias exclusivas dentro de su territorio en materia de promoción y ordenación del turismo. Sin embargo, se seguía aplicando lo dispuesto en el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, que aprobaba el Texto Refundido de Ley de Arrendamientos Urbanos, por lo que al convivir normativa civil y administrativa producía cierta confusión. Es por ello por lo que fue clave la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, que excluyó a los alquileres turísticos del ámbito de aplicación de la Ley de Arrendamientos Urbanos para que fueran regulados por la normativa sectorial de las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias, tal y como se ha estudiado. Con todo, al tratarse de materia turística, cada Comunidad Autónoma regula qué se entiende por vivienda vacacional y su régimen jurídico. Si bien, la mayoría parte del concepto de la legislación estatal citada.

⁷⁶ Decreto 31/2024, de 29 de enero, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía («BOJA» núm. 24 de 2/2/2024).

No hay un concepto de vivienda vacacional idéntico para todas las Comunidades Autónomas. Así, en Canarias la vivienda vacacional se define como aquellas viviendas amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato que son comercializadas o promocionadas en canales de oferta turística para ser cedidas temporalmente y en su totalidad a terceros, de forma habitual con fines de alojamiento vacacional y a cambio de un precio.

Por otra parte, es importante destacar que, según la normativa vigente en esta materia, en Canarias, las viviendas vacacionales se edificarán de acuerdo con la normativa urbanística y las disposiciones legales del planeamiento sobre los usos del suelo. Por ello, deben cumplir con lo dispuesto en el Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cedula de habitabilidad, además de cumplir con los requisitos constructivos necesarios. Por este motivo, la Ordenanza de Edificación del Ayuntamiento de Arona contiene requisitos indispensables que deberán contar las viviendas del municipio, tales como el retranqueo entre la construcción y sus cuerpos salientes y el lindero más próximo, la altura máxima de la edificación, contar con suministro de agua potable o energía eléctrica con potencia suficiente, entre otros. De esta manera, no podrían ser viviendas vacacionales las edificaciones construidas al margen de la legalidad (como las que se ofertan en vehículos, cuartos de aperos o casetas de campaña), aunque la práctica pone de manifiesto lo contrario.

Se debe tener en cuenta que el cambio de uso de residencial al turístico en contra del planeamiento urbanístico y territorial y en ausencia total de planificación turística específica ha afectado a muchos núcleos poblacionales de Canarias, por lo que los municipios han tenido que llevar a cabo técnicas jurídico-urbanísticas con la finalidad de que el planeamiento pueda concretar el estatuto propio de cada parcela, su destino y su aprovechamiento y concentrar en determinadas zonas de las ciudades los usos turísticos de alojamiento de viviendas vacacionales. Esto también ha ocasionado que un sector doctrinal plantee que se deban aumentar las dotaciones, infraestructuras y servicios de esas zonas que, anteriormente, no estaban pensadas para el uso turístico en esas zonas, para reajustar de alguna manera su proporción con la mayor edificabilidad o densidad, o con los nuevos usos del suelo establecidos por la ordenación urbanística a una o varias parcelas del ámbito que no requieran la reforma o renovación de la urbanización, lo que

supone la renovación de la urbanización o, al menos la mejora de sus dotaciones, infraestructuras y servicios.

Por otro lado, La Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, también conocida como “islas verdes”, plantea una ordenación territorial de la actividad turística particular en estas islas debido a una menor oferta de plazas alojativas y a situaciones económicas y geográficas diferentes al resto del archipiélago, con el objetivo de transmitir al suelo rústico una parte de la economía generada por la actividad turística, siempre y cuando se respeten los recursos naturales y la identidad geográfica de los municipios de estas islas y adaptando las tipologías alojativas al entorno rural.

Para finalizar, el Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas desea regular el régimen jurídico de las viviendas vacacionales en nuestra Comunidad Autónoma, y tiene como objetivo principal aplicar en nuestro territorio una ordenación urbanística, territorial, ambiental, social y cultural sostenible. Para lograrlo, plantea que exista un uso turístico de viviendas siempre y cuando sea compatible con el uso residencial y, únicamente, cuando lo permita expresamente el planeamiento urbanístico que establezca la ordenación pormenorizada, entre otras medidas que buscan el desarrollo controlado y sostenible de las viviendas vacacionales. A su vez, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha establecido la sujeción al régimen de licencia urbanística previa a aquellas viviendas de uso turístico en los municipios que cuenten con problemas de acceso a la vivienda y los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por el exceso de este tipo de viviendas.

En consecuencia, será labor de los poderes públicos establecer régimen jurídico que garantice el bienestar común de los ciudadanos basado en un modelo de desarrollo sostenible de la actividad turística que proteja el territorio, el patrimonio y medioambiente.

8 BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE I FONT, JOSEP M.: “La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo”, *“Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica”*, núm 15, 2021.

ALMENAR-I-LLONGO, V. y MALDONADO-DEVIS, M.: “Economía y consumo colaborativo”, en AA.VV. (LAMIN AHMED, M., coord./dir): *Economía colaborativa y bancos de tiempo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

ARANA GARCÍA, ESTANISLAO: “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*, núm. 10, 2018.

ESPEJO CAMPOS, ALICIA: “La vivienda vacacional: un uso urbanístico diferenciado”, en AA. VV. (GONZÁLEZ CABRERA, INMACULADA y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, MARÍA DEL PINO, Dir. y FONTICIELLA HERNÁNDEZ, BEATRIZ, Coord.): *“Las viviendas vacacionales: entre la economía colaborativa y la actividad mercantil”*, Ed. Dykinson, S.L., Madrid, 2019.

FERNÁNDEZ PÉREZ, NURIA: “El alojamiento colaborativo”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

GONZÁLEZ FEDERICO, LARA: “El alquiler turístico”, en AA.VV. (PÉREZ PÉREZ, JOSÉ ALBERTO y GOMEZ ZAMORA, LEOPOLDO J., coord.): *“100 preguntas y respuestas prácticas sobre Arrendamientos Urbanos y el Alquiler de Vivienda”*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

MACHO CARRO, ALBERTO: “Derecho a la vivienda y ordenación del mercado del alquiler turístico en la Unión Europea: comentarios a raíz de la Sentencia Cali apartments y su recepción en España”, *“Revista de Estudios Europeos”*, volumen 79, 2022.

MONTERO PASCUAL, JUAN JOSÉ: “La regulación de la economía colaborativa. Airbnb, Blablacar, Uber y otras plataformas”, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

PERALS, MIGUEL y ÁLVAREZ MOLEIRO, JANET: “*Alquiler vacacional en Canarias. Una perspectiva jurídica*”, Documento de trabajo 1/2016. Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel-Universidad de La Laguna, 2016.

SOCÍAS CAMACHO, JOANA M.: “Estado regulador y alojamiento colaborativo. El régimen de la intervención pública limitadora de la prestación del servicio”, *Revista de Administración Pública*, núm. 205, 2018.

VIERA GONZÁLEZ, JOSÉ M.; HERNÁNDEZ MARTÍN, R. y TOLEDO BORDÓN, PEDRO S.: “Distribución y concentración del alojamiento turístico en Canarias”, Observatorio Turístico de Canarias, Consejería de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias, enero 2024 (<https://doi.org/10.25145/b.2023.17>).

VILLAR ROJAS, FRANCISCO J., HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, FRANCISCO L., y GONZÁLEZ SANFIEL, ANDRÉS M.: “Lecciones de Derecho urbanístico de Canarias”, Ed. Aranzadi, Navarra, 2022.

Comparación de la normativa sobre alquiler vacacional en las Comunidades Autónomas del Estado español (https://www.gobiernodecanarias.org/cmsgobcan/export/sites/turismo/downloads/Alquiler_vacacional/Legislacion-CCAA-Viviendas-Turisticas-Junio-2016.pdf).

Gobierno de Canarias. Consejería de Turismo, Cultura y Deportes (2019): “El alquiler vacacional en Canarias: Demanda, Canal y Oferta. 2019” (<https://www.amtcanarias.es/wp-content/uploads/2022/03/alquiler-vacacional-canarias-demanda-canal-oferta.pdf>).

Informe definitivo de la necesidad normativa que se emite en el procedimiento de elaboración de la iniciativa relativa a la Ordenación, mediante norma con rango de ley, del uso turístico de viviendas, de la Consejería de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias.

<https://www.gobiernodecanarias.org/cmsgobcan/export/sites/participacionciudadana/iniciativas/.docs/turem/Informe-defin-necesidad-normat-LUTV-y-anexo-2-1.pdf>