

INFORME

EL RÉGIMEN AUTONÓMICO DE HABILITACIÓN DE VIVIENDAS PARA USO TURÍSTICO - ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA REGULATORIA ¹

THE REGULATION OF THE AUTONOMOUS COMMUNITIES FOR THE AUTHORISATION OF HOUSING FOR TOURIST USE - SOME PROPOSALS FOR REGULATORY IMPROVEMENT

por **Mariola Rodríguez Font**

Profesora Agregada Serra i Húnter de Derecho administrativo,
Universidad de Barcelona

Cómo citar este artículo / Citation:

Rodríguez Font, Mariola (2023):

El régimen autonómico de habilitación de viviendas para uso turístico - algunas propuestas de mejora regulatoria, en: Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 26.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0203>

RESUMEN

Los decretos autonómicos que regulan las viviendas de uso turístico establecen la declaración responsable como título habilitante para el ejercicio de la actividad turística. Algunos ayuntamientos, apelando a las competencias en materia de regulación de actividades económicas que las leyes les atribuyen, han comenzado a exigir, para iniciar la actividad, la presentación de una comunicación previa. Esta superposición de técnicas habilitantes es contraria a los principios que guían la intervención pública en el actual marco de ejercicio de actividades privadas y afecta, además, a la eficacia del régimen habilitante instaurado por las Comunidades Autónomas. Esta situación podría ser aprovechada, sin embargo, como una oportunidad para replantear la ordenación autonómica, desde el prisma de la simplificación y racionalización administrativa.

Palabras clave: Administración pública; Viviendas de uso turístico; Actividades económicas; Declaración responsable; Comunicación previa.

ABSTRACT

The regional decrees that regulate short term rentals establish the responsible declaration as the enabling title for the practice of tourist activity. Some municipalities, invoking their competencies in the regulation of economic activities conferred by the laws, have begun to require, to initiate the activity, the submission of a prior communication. This overlap of enabling techniques goes against the principles guiding public intervention in the current framework of private activities and also affects the effectiveness of the enabling system established by the Autonomous Communities. However, this situation could be seized as an opportunity to reconsider regional planning, from the perspective of administrative simplification and rationalization.

Keywords: Public Administration; Short term rentals; Economic activities; Responsible declaration; Prior communication.

I. INTRODUCCIÓN ²

En el año 2013 una modificación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos excluyó el alquiler de las denominadas „Viviendas de Uso Turístico“ de su ámbito de aplicación³. La economía colaborativa se había extendido al sector turístico, en concreto, al subsector del alojamiento, y la identificación de una serie de externalidades negativas -limitadas, al principio, al intrusismo y la competencia desleal-, empujó al legislador estatal a trasladar a los Gobiernos autonómicos la labor interventora. Las comunidades autónomas asumieron -dentro del marco constitucional, de conformidad con el artículo 148.1. 18.^a CE y los respectivos estatutos de autonomía- la tarea reguladora a través de sus competencias en materia de turismo, sucediéndose, en aquellos años, los decretos dictados *ad hoc* para dar forma jurídica a la actividad⁴.

Partiendo de la definición de la LAU, las disposiciones turísticas fueron perfilando el concepto de VUT, instaurando unas notas definitorias, en apariencia, compartidas por la práctica totalidad de ellas: el carácter turístico de las cesiones; su onerosidad, habitualidad y temporalidad; los medios de comercialización o la sumisión a requisitos técnicos de calidad y seguridad. Esta podría ser, a modo de ejemplo, una definición tipo: las viviendas de uso turístico son aquellas amuebladas y equipadas en condiciones de inmediata disponibilidad, comercializadas o promocionadas en canales de oferta turística, para ser cedidas temporalmente, enteras o por habitaciones, de forma habitual, con fines de alojamiento turístico y a cambio de contraprestación económica.

Las dificultades en la ordenación de esta modalidad de alojamiento se manifestaron desde el primer momento. Varios decretos autonómicos fueron impugnados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en ejercicio de su legitimación activa en defensa de la competencia efectiva en los mercados (Rodríguez Font, 2017). Preceptos de distinta naturaleza fueron declarados nulos por los tribunales tras ser pasados por el tamiz de los principios de necesidad y proporcionalidad en el establecimiento de requisitos y limitaciones al ejercicio de actividades. Las resoluciones judiciales y la tarea de informe previo de normas reglamentarias de la CNMC actuaron, así, como un “aviso a navegantes” dirigido a las comunidades autónomas en proceso de formulación o reformulación de sus disposiciones.

A golpe de impugnación los decretos reguladores de las VUT fueron puliéndose, pero no podemos decir que sean hoy perfectos, si es que puede adjetivarse así alguna norma. Arrastran ciertos déficits con un origen identificado por la doctrina, que, en ocasiones,

2. Las abreviaturas utilizadas en este trabajo, por orden de aparición, son las siguientes:

LAU: Ley de Arrendamientos Urbanos; VUT: Viviendas de Uso Turístico; CNMC: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; CCAA: Comunidades Autónomas; LPACAP: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de procedimiento administrativo; DR: Declaración responsable; Directiva de Servicios: Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior; TS: Tribunal Supremo; TSJ: Tribunal Superior de Justicia; TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea; LGUM: Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; LRBRLL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; RAMINP: Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

3. La modificación afectó al artículo 5 de la LAU y fue obrada por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas. Posteriormente, este precepto fue de nuevo modificado, de forma leve, por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. La redacción actual del mismo es la siguiente: “Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley: e) La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística”.

4. La referencia de los decretos consultados se encuentra al final de este trabajo.

impiden conocer la normativa aplicable y distinguir cuándo la actividad se ejerce por parte de profesionales y cuando por particulares de forma ocasional u esporádica (Arroyo Amayuelas, et al. 2021).

Sin embargo, los efectos negativos que se atribuyen, con más o menos justificación, a la actividad de VUT -y que impactan directamente en el modelo de ciudad, el problema de la gentrificación y la escasez de viviendas en alquiler a largo plazo- han adquirido tal importancia social que la necesidad de terminar de pulir las regulaciones, para así discernir la responsabilidad que cabe imputar por ello a los distintos actores, se ha dejado de lado (Rodríguez Font, 2021).

Es un hecho, en este sentido, que el foco impugnador de las autoridades de la competencia y de las múltiples asociaciones existentes ha cambiado: está puesto, ahora, en el ámbito local. En concreto, en las limitaciones a las actividades que, por vía de la competencia de planeamiento urbanístico, los municipios están estableciendo con el objetivo de mantener bajo control su expansión. Prueba de ello son las impugnaciones de los planes de ordenación de grandes ciudades como Barcelona, Madrid, Bilbao, San Sebastián, Palma o Valencia⁵.

Estos efectos de la intervención municipal en la implantación de las VUT, en los que también la doctrina se ha centrado en los últimos tiempos, no son los únicos que existen. Hay otros que repercuten en el régimen de ejercicio de la actividad establecido por las comunidades autónomas. Discurren, sin embargo, de forma tan discreta que se tornan casi indetectables; pero inciden en la eficacia del sistema habilitante y su consideración podría hacer que las CCAA se replantearan la configuración por la que han optado.

El sistema habilitante descansa hoy sobre comunicaciones y, sobre todo, declaraciones responsables de inicio de actividad instauradas por los decretos turísticos. En esta investigación expondremos sus principales características para luego situar estas técnicas en su contexto y analizar el origen de la incipiente superposición con las habilitaciones instauradas por las autoridades locales. Esta superposición no solo constituye un límite, *de facto*, a la eficacia de los títulos autonómicos, sino que entra en contradicción con otros principios que guían la intervención administrativa en el actual marco de ejercicio de actividades económicas privadas. Cerraremos este trabajo con una propuesta de *lege ferenda* en orden a la simplificación y racionalización de las regulaciones autonómicas existentes.

II. TÍTULOS HABILITANTES DE LA ACTIVIDAD DE VUT: DECLARACIONES RESPONSABLES Y COMUNICACIONES PREVIAS

Como es sabido, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior y las leyes nacionales de trasposición tuvieron como objetivo la liberalización y simplificación de la prestación de servicios económicos, eliminando obstáculos y barreras jurídicas en pos de un mercado interior sin restricciones⁶. La Directiva abarcó el ámbito del turismo, y, dentro

5. Barcelona: STS núm. 75/2021, de 26 de enero (ECLI:ES:TS:2021:210). Madrid: STSJ de Madrid, núm. 14/2021, de 14 de enero (ECLI:ES:TSJM:2021:2). Bilbao: STS núm. 1550/2020, de 19 de noviembre (ECLI:ES:TS:2020:3842). San Sebastián: STSJ del País Vasco, núm. 1/2020, de 9 de enero (ECLI:ES:TSJPV:2020:195). Palma: STS núm. 109/2023, de 31 de enero (ECLI:ES:TS:2023:238) y Valencia: STSJ de Valencia, núm. 658/2022, de 11 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TSJCV:2022:5628).

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

de este, el subsector del alojamiento se vio plenamente afectado por la necesidad de justificar la imposición de requisitos y restricciones en base a una razón imperiosa de interés general, lo que llevó a la reducción sustancial de los procedimientos de autorización y a la transición hacia el uso de declaraciones responsables y comunicaciones, técnicas que en la actualidad vehiculan el acceso al ejercicio de la mayoría de actividades y prestación de servicios turísticos (Socias Camacho, 2021).

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas califica tanto la comunicación como la declaración responsable como documentos que, una vez presentados, permiten el ejercicio de un derecho o actividad de forma inmediata e indefinida. En este caso, el individuo no está solicitando nada a la Administración, sino que simplemente está notificando su intención de llevar a cabo una actividad. Ni la comunicación ni la declaración responsable inician un procedimiento, al menos no uno destinado a obtener un título habilitante. Su habilitación es *ex lege*. Así ha venido a constatarlo el Tribunal Supremo en su sentencia núm. 293/2023, de 8 de marzo (ECLI:ES:TS:2023:884): “la declaración responsable y la comunicación previa constituyen un *tertium genus* entre el régimen de licencia previa y la libre prestación de servicios sin requisito alguno (...) y en ese sistema intermedio no existe acto concreto de la Administración, ni presunto ni, por supuesto, expreso, sino solo un acto de los particulares interesados en el ejercicio del derecho o la actividad. En tales supuestos, el derecho a ese ejercicio surge directamente de la norma que la regula, la cual prescinde del acto autorizatorio previo”.

La DR, de acuerdo con el artículo 69 LPACAP, conlleva que el particular asume cuatro obligaciones distintas: 1) declarar el cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa vigente; 2) aseverar que dispone de la documentación que acredita ese cumplimiento; 3) ponerla a disposición de la Administración cuando le sea requerida y 4) expresar el compromiso de mantener el cumplimiento de los requisitos en el futuro, durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Todas las disposiciones estudiadas, a excepción de las de La Rioja y Cataluña, utilizan la DR -ante la autoridad autonómica competente en materia de turismo- como técnica habilitante del ejercicio de la actividad de VUT.

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

En este sentido, podemos afirmar que tanto la DR como la comunicación están presentes en la regulación del régimen de funcionamiento de las VUT y que la coexistencia de ambas figuras no contradice lo dispuesto en el artículo 69.6 de la LPACAP: esto es, la prohibición de exigir acumulativamente una DR y una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho, en tanto una y otra sirven a finalidades distintas.

1. El decreto de turismo de La Rioja

El decreto de La Rioja es el único que opta por la “comunicación de inicio de actividad” y no por la DR como técnica habilitante de las VUT. Ésta se presentará ante al órgano turístico competente y facultará a su titular para ejercer la actividad por tiempo indefinido (art. 9). Una vez presentada la comunicación recae en dicho órgano la obligación de inscribir la actividad en el Registro de Proveedores de Servicios Turísticos.

La diferencia con el resto de las comunidades no reside en el órgano ante el que se presenta el título habilitante -que en todos los casos se sitúa en sede autonómica menos en Cataluña- si no en el título en sí. De las dos alternativas a la autorización opta por la comunicación (art. 66.2).

Para valorar la opción elegida por esta comunidad debe mencionarse, de entrada, que la ausencia de elementos distintivos claros sobre cuando procede someter una actividad a comunicación o DR ha sido apuntada por la doctrina, desde que estas técnicas tomaron carta de naturaleza con su introducción en la normativa básica: la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

A priori, partiendo en exclusiva del tenor literal de la LPACAP, podemos afirmar que no hay justificación para valorar de forma negativa el desmarque de la norma riojana, respecto al resto de comunidades, al someter el ejercicio de la actividad a comunicación previa. Ambas figuras comparten no solo una eficacia inmediata si no el mismo régimen jurídico. Este es un extremo no controvertido doctrinalmente, de la misma forma que sí puede haber una leve disparidad de opiniones en relación con los elementos que puedan llegar a diferenciar unas de otras.

En la sentencia núm. 1312/2022, de 17 de octubre (ECCLI:ES:TS:2022:3742) el Tribunal Supremo -a propósito de una orden de cese de una vivienda de uso turístico en Barcelona- aborda aspectos cruciales del régimen jurídico de estas dos técnicas. Es relevante para esta investigación y, en un próximo apartado, expondremos las principales conclusiones a las que llega.

2. El decreto de turismo de Cataluña

La opción de la normativa catalana tiene mayor calado que la del decreto turístico riojano. Esta comunidad eligió suprimir la DR turística antes incluso de dictar el Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo vigente.

Con esta medida, tal y como se indica en el preámbulo de la norma, se aligera el régimen de intervención de la actividad previsto por el anterior Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, relativo a los establecimientos de alojamientos turísticos y viviendas de uso turístico: “Esta modificación es coherente con el marco legal vigente mencionado, que establece la obligación de suprimir toda barrera o carga administrativa que no esté justificada en la protección de una razón imperiosa de interés general. La normativa sectorial turística no puede sujetar los alojamientos turísticos a ningún régimen de habilitación, y, en este sentido, la obligación de los prestadores de servicios turísticos de presentar cualquier tipo de declaración responsable o comunicación de inicio o solicitud de autorización tiene esta consideración”.

Así, se argumenta que en aras a la mencionada simplificación es necesario eliminar la intervención de la Administración turística de la Generalitat en el trámite de inicio de las actividades. Se reconoce, por consiguiente, la centralidad y el protagonismo del municipio, de forma que en Cataluña son los ayuntamientos los encargados de recibir la declaración responsable. Las actividades turísticas, como el resto de las actividades desarrolladas en su ámbito territorial, se habilitan en sede municipal. De hecho, el decreto ni siquiera menciona en su articulado a la DR a la que acabamos de aludir. Opta, respecto al esquema habilitante de todas las actividades que ordena, por remitirse al procedimiento y a las técnicas previstas en la Ley 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la

actividad económica -hoy substituida⁷- y en otras normas sectoriales que resulten de aplicación.

Los ayuntamientos también tienen la responsabilidad de trasladar a la Dirección General de Turismo las altas y bajas de los establecimientos, y una vez realizada esta comunicación, la Dirección General procede de oficio a dar curso a la inscripción. Queda claro, entonces, que el titular de la VUT no debe presentar ningún documento ni llevar a cabo ningún trámite adicional para obtener la anotación y que no existe un vínculo directo entre la habilitación de la actividad y su correspondiente registro, que pasa a ser consecuencia de una comunicación de datos interadministrativa⁸.

Con todo, el control del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa recae en todas aquellas administraciones consideradas administraciones turísticas, esto es, tanto la Administración de la Generalitat como las entidades locales, según el artículo 66 de la Ley de Turismo de Cataluña. Una y otras ostentan competencias de control y sancionadoras que deben ejercer de forma coordinada.

3. Las consideraciones del Tribunal Supremo sobre el régimen habilitante de las VUT

En este apartado, como avanzamos, presentaremos las conclusiones a las que llega el Tribunal Supremo, en la resolución del recurso de casación que dio lugar a la sentencia núm. 1312/2022, de 17 de octubre. El interés casacional se centró en determinar si comunicaciones y declaraciones tienen la misma naturaleza y producen los mismos efectos.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña había anulado una decisión de un juzgado de primera instancia que validaba una resolución del consistorio barcelonés por la que se dejaba sin efecto una DR para el inicio de actividad de VUT, en un contexto de suspensión de otorgamiento de licencias a causa de la aprobación inicial de un instrumento de planeamiento urbanístico. El Ayuntamiento había establecido un régimen de suspensión de tramitaciones sólo recayente en comunicaciones previas y, a pesar de que nada se dijo de las declaraciones responsables, quiso traspasar los efectos suspensivos a éstas⁹. El TSJ declaró la nulidad de la resolución municipal y la plena efectividad de la DR para el inicio de la actividad, tras entender que no le resultaba aplicable la suspensión. El Ayuntamiento de Barcelona planteó recurso de casación.

Lo primero que hace el TS es una muy extensa referencia a los motivos y los avatares por los que pasó la incorporación, a nuestro derecho, de estas técnicas substitutorias de la autorización. Recala en el hecho de que el legislador, inicialmente, en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre (“Ley paraguas”), había previsto como instrumento de liberalización de la prestación de actividades sólo a la DR y que fue la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (“Ley ómnibus”) la que, al reformar la Ley de procedimiento administrativo de 1992, añadió las comunicaciones previas. Justifica la existencia de

7. Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica.

8. Artículo 67.1. j) y 68 c) de la Ley de turismo de Cataluña y artículo 131-3 del Decreto

9. El artículo 50 bis de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña, incorporado por el art. 93 de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica, estableció como titulación habitante de las VUT la comunicación previa al ayuntamiento competente. Sin embargo, con posterioridad, la Ley 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica, volvió a modificar la Ley de Turismo y pasó la actividad a un régimen de declaración responsable. El Ayuntamiento de Barcelona estableció un régimen de suspensión de tramitaciones de comunicaciones previas, pero con la llegada de la Ley 16/2015 no actuó para extender la suspensión de la tramitación a las declaraciones responsables. El Tribunal Supremo declara que no ha lugar al recurso de casación.

dos técnicas en el hecho de que “nuestro Legislador estaba mediatizado por algunos supuestos que ya existían en nuestro Derecho”, tanto de unas como de otras.

Tras conceptualizar la declaración responsable en los términos de la Ley de procedimiento, afirma que la comunicación previa se trata de una mera comunicación de datos y tiene, por lo tanto, un alcance más “modesto”. Acto seguido, no obstante, resuelve que desde el momento que la Ley prescribe que la comunicación también faculta el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, se produce una distorsión de su configuración “para concluir la practica asimilación entre una y otra figura”.

El tribunal confirma lo ya apuntado, por parte la doctrina, de que el precepto que la regula no permite apreciar diferencias; considerando ilógico que no existan, máxime cuando el legislador ha establecido dos figuras con una misma finalidad. Así, a su juicio, el legislador estatal, al introducirlas en la regulación del procedimiento administrativo para todas las administraciones, lo que pretendía era establecer unos mecanismos de iniciación del procedimiento, dejando en manos de la legislación sectorial la determinación de cuál de ellos debía utilizarse al regular las actividades específicas.

Subraya que el examen doctrinal de la casuística existente, con el objetivo de diferenciar una de otra, ha inferido que “la declaración responsable que parece reforzada en la misma definición legal, quedaría reservada para aquellas actividades de mayor rigor en cuanto a su ejercicio, por afectar más intensamente a los bienes o intereses públicos; en tanto que la comunicación previa quedaría reservada para las de menor afectación a dicho interés”.

El legislador habría, en este sentido, establecido esta dualidad de medios para la liberalización de actividades, con la finalidad de que el titular de la potestad normativa sectorial, en el momento de regularlas, pudiera hacer la discriminación entre una u otra forma de acceso y determinar “si debe realizarse dicha puesta en conocimiento con una declaración responsable o una comunicación previa; dando oportunidad a imponer, en dicha normativa sectorial, una mayor o menor exigencia de presupuestos para su ejercicio en uno u otro caso”.

Del mismo modo que no duda en proclamar que el legislador común no ha impuesto condición alguna para esa determinación, también asegura que ha querido que ambos medios sean alternativos prohibiendo, en el párrafo sexto del artículo 69, una posible exigencia de ambos acumulativamente.

“De lo expuesto ha de concluirse que si es esa normativa sectorial la que ha de regular el concreto ejercicio de una actividad (...) será la que deberá determinar si su ejercicio debe habilitarse por una u otra figura; como un presupuesto más de los que condicionan, de manera inmediata, la posibilidad de ejercerla sin reconocimiento expreso de la Administración (...) Y en ese esquema, lo que habría supuesto el mencionado precepto es autorizar que, por la normativa sectorial reguladora de las actividades, pueda acogerse uno u otro mecanismo, sin que el mero reconocimiento en la Ley común tenga más efectos que esa habilitación. No existe una regla general conforme a la cual alguna determinada actividad, o alguna categoría, pueda ejercerse por una comunicación previa o una declaración responsable (...)”.

Confirmado que no es posible -con su configuración actual en la normativa básica- establecer cuando procede una y otra técnica, y corroborada la competencia del legislador sectorial para utilizarlas, el TS pasa a examinar si éste (ya sea el estatal, el autonómico o el local) puede de forma discrecional optar por uno de estos regímenes. Sostiene, en primer lugar, que el legislador sectorial no tiene la discrecionalidad de elegir entre el régimen tradicional de licencias o autorizaciones y el régimen de DR

o comunicación previa. Esto se debe a que tanto la Directiva de Servicios, como las normas internas, establecen que el primer régimen queda reservado para servicios que cumplan con ciertas condiciones que se imponen de manera explícita. Ahora bien “cuando el debate se suscita entre la declaración responsable y la comunicación previa, al atender precisamente a los principios de la Directiva, ni ésta sirve para determinar un régimen diferenciado -que no contempla esa dualidad de actuaciones, como tampoco la Ley que la traspone, como ya vimos-, ni la normativa española que traspone y regula la materia en el Derecho interno da pautas para dicha distinción, por lo que es una potestad discrecional del titular de la norma que haya de regular cada una de las actividades reguladas establecer cuando el procedimiento ha de iniciarse con declaración o comunicación; en el bien entendido, es importante destacarlo, que en ambos supuestos se generan unos mismos derechos y obligaciones para los interesados y unas mismas potestades de control posterior para la Administración, es decir, que generan una identidad de efectos”.

El Tribunal realiza una última afirmación a modo de conclusión: “ambos medios de iniciación del procedimiento para el ejercicio de actividades o derechos tienen el mismo efecto de autorizar dicho ejercicio, de conformidad con la normativa específica que regule el derecho o actividades que se pretende ejercer, la cual puede establecer un régimen diferenciado entre una y otra modalidad, en cuanto sus requisitos y presupuestos”.

Con base en este argumento de síntesis y por todo lo apuntado con anterioridad, entendemos que -superada la disyuntiva entre autorización y estos instrumentos simplificadores por la directa aplicación de la normativa liberalizadora-, en lo relativo a la elección de una comunicación o una DR como técnica habilitante de la actividad de VUT, las distintas comunidades autónomas gozan de plena libertad. No existen argumentos con los que cuestionar a las CCAA que han regulado esta actividad por declaración responsable ni, por supuesto, a La Rioja, que optó por la comunicación previa.

III. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA EFICACIA DE LA DR

Como ya hemos mencionado, la presentación de una declaración responsable no implica el inicio de un procedimiento en sentido estricto, a diferencia de lo que ocurre con una solicitud de licencia o autorización administrativa. En trabajos previos, no obstante, hemos tenido la ocasión de sistematizar el régimen jurídico de este instrumento en torno a tres diferentes „momentos procedimentales“ que consideramos que existen y que son claramente identificables (Rodríguez Font, 2023). Nos referimos al momento previo a la presentación de la DR, el de la presentación y el posterior a ésta.

Vamos a profundizar, en esta investigación, en el primero ellos. Desde ahí resultará más sencillo apreciar que, en realidad, en primer lugar, el control *a priori* de la actividad, el que es anterior a su inicio, no sólo no ha desaparecido si no que, en muchísimos casos, a pesar de lo que en un principio pudiera parecer, continúa parcialmente en manos de la Administración. En segundo lugar, que dicho control previo es determinante de la eficacia real del título habilitante. Como también lo es la intervención municipal sobre el régimen habilitante de la actividad de VUT.

Estas afirmaciones precisan de un análisis más detallado. Pocos sectores tienen la capacidad ilustrativa que tiene el turístico.

1. El autocontrol privado de la actividad

Si bien es cierto que los decretos turísticos prescriben la eficacia inmediata de la DR, no lo es menos que ella dependerá de que, en ese estadio que hemos denominado

anterior a su presentación, el titular de la VUT se haya relacionado, con cierta intensidad, con una serie de sujetos públicos o Administraciones y sujetos privados o sector profesional habilitado, entre otros.

El objetivo del interesado será recopilar un considerable número de títulos habilitantes de distinta naturaleza y variada documentación técnica. Por dos motivos. Primero: porque en el propio documento de la DR debe manifestar tenerlos en su haber. De no indicarlo, se inadmitirá su presentación y la actividad no se podrá iniciar. Segundo: porque iniciada la actividad tiene la obligación de poner todo a disposición de la Administración, en el momento en que se lo requiera, en ejercicio de sus funciones de comprobación, control o inspección. Si no procede según lo requerido se expone a una orden administrativa de cese o clausura.

Sin perjuicio de la documentación administrativa a la que posteriormente nos referiremos, es común que las normativas establezcan que la declaración responsable turística debe ir acompañada de una serie de documentos técnicos y certificaciones emitidas por profesionales técnicos o entidades acreditadas. La finalidad de estos documentos es demostrar que la actividad cumple con los requisitos sectoriales previstos, que se adecúa por completo a la legalidad.

En estos documentos se plasma el control previo sobre la actividad, en sentido estricto el autocontrol, que la instauración de la técnica de la DR, por definición, exige antes de ser presentada. Por lo tanto, podemos afirmar que sí existe un control *a priori* de la actividad de VUT, de ámbito multisectorial, pero que en este extremo no lo realiza la Administración, sino que su gestión se traslada al ámbito privado habilitado, con el que necesariamente se habrá de relacionar el interesado para su obtención.

Como ha apuntado el TS, en la sentencia núm. 1312/2022 de 17 de octubre (ECLI:ES:TS:2022:3742) “con el nuevo régimen liberalizador, es el propio ciudadano que pretende el ejercicio de esos derechos o actividades el que deberá constatar que reúne todos los requisitos que impone esa normativa sectorial, en una clara muestra de un ejercicio compartido de la actividad de vigilancia y control administrativo, que ya no es monopolio de la Administración”.

Podemos citar, como ejemplo, la documentación técnica que prescribe el decreto de Aragón, según el cual debe disponerse de un plano acotado así como un “certificado de idoneidad para vivienda de uso turístico”, firmados ambos por un profesional técnico¹⁰, que verifiquen el cumplimiento de los requisitos exigidos en materia de habitabilidad y seguridad para el uso residencial como vivienda (art. 6.2). En la Comunidad de Madrid, desde 2019, es necesario presentar el CIVUT -el “Certificado de idoneidad para vivienda de uso turístico-, que es un documento emitido por un técnico competente en el que, tras efectuar una comprobación *in situ*, acredita que una vivienda de uso turístico cumple con los requisitos para el uso de la propiedad desde la perspectiva turística (no del urbanismo)”¹¹. En Galicia, debe acompañar a la DR, en su caso, un

10. En las STS núm. 1741/2018, de 10 diciembre (ECLI:ES:TS:2018:4084) y núm. 1816/2018, de 19 diciembre (ECLI:ES:TS:2018:4210) se discutió la necesidad de que el propietario de una VUT dispusiera de un plano de la vivienda, previsto en la normativa madrileña. El TS lo consideró “un requisito objetivo, no discriminatorio, establecido en la norma con antelación y de forma clara e inequívoca, siendo además una exigencia accesible, en tanto que no resulta excesivamente gravosa”. En cambio, la exigencia de que el plano de la vivienda firmado por técnico competente estuviese visado por el colegio profesional si fue rechazada en tanto no superaba el test de necesidad y proporcionalidad.

11. Véase el Decreto 29/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los Apartamentos Turísticos y las Viviendas de Uso Turístico de la Comunidad de Madrid. El requisito de contar con el CIVUT fue objeto de impugnación. Sin embargo, el Tribunal Superior

certificado final de obra que avale que la ejecución de las mismas se ha realizado de conformidad con la licencia municipal otorgada (art. 41.2.4).

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

La mayoría de los decretos incorporan en su texto la mención explícita a la posibilidad que tienen las comunidades de propietarios de limitar la actividad alojativa, de conformidad con lo establecido en la Ley 49/1960, de 21 de julio, de propiedad horizontal¹².

Cuando las viviendas se ubican en inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, es imperativo que la DR de inicio de actividad incluya una declaración acerca de que los estatutos o acuerdos adoptados por la comunidad de propietarios no prohíben ni establecen restricciones del uso del inmueble al destino de VUT. Y, lo más importante, en caso de existir esta limitación, debe acreditarse la tenencia de autorización expresa, por escrito, de la comunidad, permitiendo la comercialización¹³.

2. El control público de la actividad

Con carácter previo a la presentación de la DR, la necesidad de cumplimiento de una serie de requisitos, por parte de su titular, hace también imprescindible que éste interactúe de forma satisfactoria con la Administración pública sectorial, ya sea la autonómica o la municipal.

La mayoría de los decretos prevén indicaciones análogas que exigen que las VUT cumplan con los requisitos establecidos por la normativa en materia de urbanismo, construcción y edificación, seguridad, prevención de incendios, protección civil, accesibilidad y supresión de barreras físicas y sensoriales, medio ambiente, sanidad y consumo, higiene y salud laboral, prevención de riesgos laborales, y cualquier otra que les pueda ser aplicable¹⁴.

Además de satisfacer estos requisitos, el interesado debe contar con una serie de documentos que respalden y acrediten su cumplimiento. Así, deberá acompañar la DR de ciertos informes (p. ej. urbanísticos), acreditaciones de sumisión a instrumentos de protección (p. ej. ambiental, en materia de incendios), justificaciones de pagos (p. ej. de tasas o seguros de responsabilidad civil) y otros títulos habilitantes (licencias, declaraciones o comunicaciones). Todos estos documentos, junto con el modelo de DR, conforman la documentación administrativa obligatoria que se debe poseer y poner a disposición del órgano competente cuando sea solicitada.

de Justicia de la Comunidad de Madrid consideró que no se había expuesto ninguna razón que justificara que su exigencia era innecesaria o desproporcionada. Así, considerando que dicho certificado garantiza al usuario que el alojamiento cumple con los requisitos de seguridad y calidad exigidos por la normativa sectorial turística, rechazó declarar su nulidad. STSJ de Madrid, núm. 794/2021, de 10 de junio.

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

13. Véanse, por ejemplo, el art. 5.2 del decreto vasco, art. 5.1 del cántabro, art. 41.5 del decreto gallego, art. 67 del decreto de La Rioja, art. 27 del decreto de Asturias o art. 50.22 e) de la ley balear.

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

Como ejemplo concreto de los trámites que el interesado debe llevar a cabo con la propia administración turística autonómica, antes de presentar la DR, pueden mencionarse los certificados de exención del cumplimiento de requisitos de las VUT, que se encuentran contemplados en varios decretos y que derivan de un procedimiento formal de dispensa que ha de sustanciarse con carácter previo. Así sucede, por ejemplo, en Castilla y León¹⁵. La dispensa puede comprender más de un requisito de la regulación, siempre y cuando se justifiquen las circunstancias que motivan su solicitud. En todo caso, para ser beneficiario de ella, es necesario ofrecer una „compensación“ en forma de instalaciones, servicios y mejoras incorporadas por el interesado. El procedimiento se sustancia ante el órgano competente en materia de turismo -a menudo, una entidad periférica- y, en ocasiones, es de aplicación el silencio administrativo positivo.

La relación del interesado con la Administración municipal es, por otro lado, también imprescindible para la necesaria obtención de títulos habilitantes o informes sectoriales que orbitan en torno a tres áreas principales: construcción, medioambiente y urbanismo. De este modo: 1) debe confirmar la compatibilidad de la vivienda con la normativa municipal sobre edificación, mediante la obtención de la cédula de habitabilidad¹⁶, licencia de primera ocupación u autorización o certificación municipal equivalente que acredite el cumplimiento de las condiciones técnicas y de calidad exigidas para estas viviendas¹⁷; 2) debe justificar que la actividad cumple con los requisitos medioambientales, presentando una comunicación ambiental¹⁸ o similares, si es el caso; y 3) ha de demostrar la conformidad de la actividad de alojamiento turístico con el uso urbanístico establecido y las condiciones específicas que le sean aplicables, bien mediante la obtención de licencias, comunicaciones o DR, bien a través de la presentación de informes. Analizaremos el alcance de las competencias urbanísticas locales, por su relevancia, en el siguiente epígrafe.

La necesidad de obtener todos estos informes y títulos habilitantes nos lleva a matizar la habitual afirmación de que, con las técnicas de liberalización, el control de la Administración pasó de previo a posterior. Junto con el autocontrol mencionado, existe este control público, aunque esté sectorializado o segmentado; sin el cual, en puridad, no es posible presentar la declaración responsable de inicio de actividad.

La predicada eficacia inmediata de las DR queda condicionada al cumplimiento de este esquema habilitante -público, pero también privado- que acabamos de presentar.

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

16. En la STS 625/2020, de 1 junio (ECLI:ES:TS:2020:1296, RC 4142/2018) el TS se pronunció sobre la exigencia -en la normativa autonómica de Galicia- de una licencia de primera ocupación o cédula de habitabilidad o certificado final de obra, certificado municipal por el que se acredite que la edificación reúne las condiciones técnicas y urbanísticas para su destino a vivienda o informe del órgano municipal o autonómico competente, acreditativo de que no se adoptaron medidas de restauración de la legalidad urbanística o ambiental. El Tribunal la consideró una exigencia razonable y no desproporcionada.

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

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

3. El control urbanístico, en particular

Los decretos turísticos, en algunas ocasiones, lo único que hacen es prescribir la necesidad de que el titular demuestre que el destino de la VUT no está prohibido por la ordenación urbanística de la zona donde se encuentre¹⁹, sin concretar por medio de qué instrumento. Otras veces, requieren la previa obtención de un informe urbanístico, certificado acreditativo, declaración responsable o licencia²⁰.

Adopte la forma que adopte, lo trascendente, a efectos del régimen de funcionamiento de las VUT, es comprender que la Administración municipal, a través del ejercicio de sus competencias, puede legítimamente establecer límites al ejercicio de la actividad (Román Márquez, 2018; Rebollo Puig, 2022; Bouazza Ariño, 2023). La intervención de las VUT, en este sentido, es una realidad que cuenta con el apoyo de los órganos jurisdiccionales a nivel nacional y europeo.

Así lo manifestó el TJUE en su relevante sentencia de 22 septiembre 2020 (Gran Sala, ECLI:EU:C:2020:743), conocida como “Cali Apartments”, en la que avaló el régimen de autorización previa municipal al que el Código Francés de la Construcción y de la Vivienda sometía el ejercicio de la actividad de alquiler turístico de corta duración. En determinados ámbitos geográficos y tipos de morada, la garantía de una oferta suficiente de viviendas destinadas al arrendamiento a largo plazo (a precios asequibles), con el objetivo de dar respuesta al deterioro de las condiciones de acceso a la vivienda y al aumento de las tensiones en los mercados inmobiliarios, se reconoció como un legítima y proporcionada razón imperiosa de interés general para ello. Así, el tribunal llegó a la importante conclusión de que un sistema de declaración acompañado de sanciones no podía alcanzar el objetivo de luchar contra la escasez de viviendas porque tal control *a posteriori* se produciría tarde para ser eficaz.

Dos años antes de esta destacada sentencia, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en la sentencia núm. 292/2019, de 11 de junio (ECLI:ES:TSJPV:2019:2007), desestimó un recurso interpuesto por la CNMC contra el acuerdo del Ayuntamiento de Bilbao de modificación del Plan General de Ordenación Urbana en lo relativo a la regulación del uso del alojamiento turístico. En esa resolución se hicieron interesantes afirmaciones. La primera, que la protección del derecho a la vivienda y el entorno urbano constituyen razones imperiosas de interés general que justifican que se aborde esta materia desde las competencias locales de ordenación urbanística. La segunda, que es correcto someter a licencia urbanística el cambio de uso de una vivienda, puesto que el uso de las VUT es de equipamientos de naturaleza turística y no residencial.

El recurso de casación interpuesto después por la CNMC terminó con la importante sentencia del Tribunal Supremo núm. 1550/2020, de 19 de noviembre (ECLI:ES:TS:2020:3842) que confirmó la dictada por el TSJ con la siguiente conclusión²¹: “Se

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

20. Por ejemplo, el informe urbanístico del art. 23c) de la norma valenciana; el certificado acreditativo del art. 50.22 e) de la norma balear, la declaración responsable del art. 15 del decreto de Aragón o la licencia del art.3 del decreto de La Rioja

21. La cuestión que se consideró que presentaba interés casacional fue la de determinar el alcance de la potestad de planeamiento de los Ayuntamientos en orden a la regulación del uso de viviendas de uso turístico en los planes generales de ordenación urbana, cuando restringe la libertad de empresa y la libre prestación de servicios por parte de los operadores/propietarios de viviendas destinadas a ese uso turístico: “Se recalca también en la sentencia que “En ese marco, la calificación -desde una perspectiva urbanística- de las VUT como una actividad de equipamiento -impidiendo su consideración urbanística como estrictamente residencial- se nos presenta como razonable y, sobre todo, suficientemente motivado por el Ayuntamiento de Bilbao, que respeta, con su actuación -y con la justificación que ofrece de su norma reglamentaria- los ya más que conocidos criterios de proporcionalidad, claridad, objetividad, antelación, transparencia y accesibilidad, previstos en la Directiva de Servicios (...) Acierta, pues, la

trata de una actuación normativa municipal de transformación, adaptación y modificación de los usos de determinadas ciudades -en el marco sus propias y genuinas políticas de vivienda- con la finalidad de asimilar las nuevas realidades sociales, consecuencia de la mencionada economía colaborativa, articulada a través de las plataformas digitales. Todo ello nos conduce a afirmar que la intervención normativa municipal, en uso y ejecución de las competencias urbanísticas que le son propias, no puede ofrecer dudas, pues, en realidad, el problema que en el fondo se suscita -en el que pueden destacarse, sin duda, aspectos positivos, pero, al mismo tiempo, consecuencias negativas- se trata de un problema jurídico de proporcionalidad, en el marco de una muy dispersa y variada normativa estatal y autonómica -en modo alguno armonizada- producida en la ámbito diseñado por las disposiciones europeas (...) Todo ello nos conduce a confirmar la posibilidad -y la necesidad- de intervención municipal en la materia, en uso y ejercicio de la potestad de planeamiento, que cuenta con un claro respaldo y legitimación democrática, y que, además, se nos presenta como realizada por la Administración más cercana al ciudadano, y articulada con un mayor grado de participación y conocimiento de la concreta realidad local”²².

Como ha tenido ocasión de manifestar también el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en la sentencia núm. 155/2022, de 7 de abril (ECLI:ES:TSJGAL:2022:2750): “no son las competencias de turismo y las municipales en cumplimiento del Planeamiento compartimentos estancos que impidan valoración por una parte de la administración autonómica en sus competencias de turismo y por otra por la entidad local en sus competencias urbanísticas, atienden, por tanto, a diferentes fines, pero desde el respeto de ambos ámbitos, no existe déficit de proporcionalidad más bien al contrario la persona o entidad que inicia una actuación en el ámbito turístico debe conocer la normativa municipal para el uso que pretende, ya que la primera no excluye la segunda sino que se complementan”.

Es reciente la aprobación, en Cataluña, del Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. Esta disposición establece la exigencia de obtención de una licencia urbanística previa para las VUT que se encuentren en determinados municipios -relacionados en un anexo- que, aparentemente, comparten la característica de tener problemas de vivienda o estar en riesgo de ello por su alta concentración. La razón imperiosa de interés general en la que se fundamenta la instauración de este régimen de intervención es la protección del entorno urbano (de acuerdo con los considerandos 40 y 56 de la Directiva de Servicios) y la finalidad es la lucha contra la escasez de vivienda destinada a la residencia habitual y permanente de la ciudadanía. La licencia tiene una limitación temporal de cinco años, prorrogables por periodos de igual duración, siempre que el planeamiento urbanístico lo permita. La *ratio*, que es de 10 VUT (máximo) por cada 100 habitantes, no está exenta de polémica: algunos municipios

Sala de instancia cuando acepta como compatible ambas exigencias; esto es, la declaración responsable, desde una perspectiva autonómica y turística, y el informe de conformidad, desde una perspectiva municipal y urbanística”.

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

-los primeros, los de la Costa Brava- han ya manifestado ya su disconformidad con la misma. Alegan, no sin razón, que el decreto ley trata de forma igual realidades municipales muy dispares desde el punto de vista social, económico y de acceso a la vivienda, y que supondrá consecuencias devastadoras para la actividad económica y sostenibilidad de muchos municipios que tienen una dependencia directa y única del turismo y en los que no existe un problema de acceso a vivienda asequible como en las grandes ciudades.

Volviendo a lo apuntado, además de la común y general remisión a la necesidad de acatamiento del marco normativo local, particularmente urbanístico, al que los decretos turísticos autonómicos hacen referencia, encontramos -en algunas ocasiones- también un reconocimiento explícito de la competencia municipal de ordenación de las VUT. La disposición adicional décima de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, por ejemplo, recoge la potestad de los ayuntamientos de establecer requisitos particulares y fijar limitaciones temporales y períodos máximos de vigencia para ejercer las actividades de VUT y de hogares compartidos, si existen razones imperiosas de interés general que lo justifiquen, en los términos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y el resto de la normativa aplicable. El decreto gallego prevé, por su parte, que los ayuntamientos puedan establecer limitaciones en lo relativo al número máximo de VUT por edificio o por sector²³.

Además, la Administración municipal es la que, con carácter general, resulta competente para habilitar el inicio del gran grueso de actividades que se desarrollan en su término municipal, con independencia de si tienen una naturaleza comercial, agrícola, industrial, etc. Que la DR ante la comunidad autónoma sea la que faculte al inicio de la actividad turística de VUT está ocasionando la emergencia de ciertas disfuncionalidades. Las identificaremos en los siguientes epígrafes.

IV. DECLARACIÓN RESPONSABLE AUTONÓMICA E INTERVENCIÓN MUNICIPAL: ZONAS DE FRICCIÓN

1. Disposiciones ordenadoras de la intervención municipal en las actividades económicas

La intervención de la Administración local sobre las actividades de los particulares tiene su fundamento en el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el resto de la legislación de régimen local y en las disposiciones autonómicas de carácter estructurante.

El Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas ordenó, durante más de 3 décadas, el régimen interventor sobre las actividades privadas desde una perspectiva uniformista y correctiva. Esta disposición de carácter horizontal atribuyó a las autoridades municipales competencias en materia de concesión de licencias de apertura, control y sanción, bajo un total respeto a los emplazamientos dispuestos en las ordenanzas y planes urbanísticos municipales. La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera derogó formalmente el RAMINP, dejando en manos de las CCAA la regulación de las conocidas como “actividades

23. Sobre la habilitación de los ayuntamientos para prohibir o limitar el número de viviendas se ha manifestado el Tribunal Supremo a propósito de la previsión de la normativa gallega apuntada, rechazando su impugnación. Sentencia núm. 625/2020, de 1 junio 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1296).

clasificadas²⁴. Algunas perpetuaron la categorización clásica de actividades clasificadas y no clasificadas²⁵, mientras que otras -más en línea con las Directivas ambientales europeas²⁶- optaron por el dictado leyes que, desde un enfoque parcialmente distinto, distinguieron las actividades en función de su mayor o menor afección al medio ambiente, sometiéndolas a distintas técnicas u instrumentos de protección²⁷.

Sea como fuere, en muchos casos, estas normas -con su indudable vocación de transversalidad-, han liderado desde el eje sectorial ambiental la intervención de los municipios en las actividades económicas. Desde su promulgación sólo las dictadas por algunas CCAA tras la Directiva de servicios -y que han venido a denominarse leyes de simplificación o facilitación de actividades económicas-, han logrado un alcance transversal y estructurante similar²⁸. En ocasiones, incluso superior. Este sería el caso de la Ley gallega 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica²⁹, que regula las actividades inocuas, las actividades objeto de incidencia ambiental y los espectáculos públicos y actividades recreativas, dotándolas de un régimen jurídico de intervención homogéneo.

Los entes locales tienen un papel esencial como administración competente en los procedimientos establecidos por estas normas y por leyes sectoriales que regulan otros distintos ámbitos materiales en los que las actividades pueden tener incidencia; por ejemplo, las leyes de actividades recreativas y espectáculos públicos o las de comercio minorista. Sin menoscabo de la competencia normativa de los Gobiernos autonómicos y del ámbito definido por las diferentes leyes, ha sido y es responsabilidad de los Ayuntamientos aprobar ordenanzas reguladoras del ejercicio de actividades económicas y la apertura de establecimientos.

Hoy, la aplicación de estas ordenanzas genéricas de actividades -o las más específicas de regulación de las VUT que comienzan a dictarse-, está generando dudas acerca de los límites de la intervención municipal. No son dudas acerca de las competencias locales en materia de turismo, que serán, sobre la base de las reconocidas por el artículo 25 LRBRL, las que cada CCAA haya convenido otorgar a través su propia normativa local y, sobre todo, sus leyes turísticas (Gosálbez Pequeño, 2021). Tampoco son dudas sobre la capacidad de los Ayuntamientos de, vía su competencia urbanística y de planeamiento, limitar la instauración de VUT a ciertas zonas o tipos de edificios. Las dudas a las que nos referimos son las que aparecen tras confrontar la competencia autonómica de recepción de la DR que faculta el inicio de actividad con la competencia genérica municipal de habilitación de todas las actividades que se desarrollan en su territorio, atribuida por la tipología de leyes mencionadas en este apartado.

24. Fue una derogación sui generis en tanto mantuvo una vigencia territorial y temporal en distintas autonomías en cuyos avatares no nos podemos detener. Sirva de ejemplo la disposición adicional primera y la disposición transitoria segunda de la Ley del Principado de Asturias 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental.

25. Por ejemplo, la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias.

26. Entre otras, la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (Directiva IPPC), objeto de transposición al ordenamiento jurídico interno por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

27. Por ejemplo, la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades (que derogó la anterior Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración Ambiental) o la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunidad Valenciana.

28. Véase la Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica de Cataluña.

29. Ley desarrollada por el Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos.

Los decretos turísticos, excepto el catalán, prevén que la DR que faculta el inicio de la actividad de VUT se presente ante el órgano turístico autonómico. Y aquí surge una cuestión práctica importante por su posible impacto en la eficacia del régimen habilitante instaurado: ¿Pueden los ayuntamientos, en tanto que actividad económica, someter las VUT, además, a una comunicación o una DR de inicio de actividad municipal, como hacen con el resto de las actividades? Esten legitimados o no, hemos detectado que así sucede, entre otros, en concretos municipios del País Vasco y Galicia.

2. País Vasco

El Ayuntamiento de San Sebastián, con base en la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración ambiental de Euskadi (y, antes, en su predecesora la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente), ha interpretado que las viviendas de uso turístico tienen cabida en el anexo I que, como el de otras leyes autonómicas, remite a hoteles, pensiones, albergues... y “otros establecimientos similares”³⁰. Así, no solo San Sebastián sino también otros municipios del País Vasco -como Santurce³¹, Getxo³² o Mungia³³-, de conformidad con el artículo 62 bis y el Anexo 2, b 7 de la Ley 3/1998 y el artículo 207.1r de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo³⁴, han instaurado la obligación, para la actividad que nos ocupa, de formular comunicación previa. Puede recibir distintas denominaciones: “comunicación previa de inicio de actividad”, “comunicación previa de actividad clasificada” o “comunicación previa de cambio de uso y de actividad clasificada”³⁵, en un ejercicio de

30. Ver el Anexo I. D.16 de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi.

31. Según un documento informativo para dar respuesta a consultas genéricas y habituales sobre el alojamiento turístico en vivienda preexistente, del Departamento de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Santurce, se deberá presentar comunicación previa de inicio de actividad, en los términos recogidos en la Ordenanza Reguladora del Procedimiento de tramitación de actividades y obras sometidas al Régimen de Comunicación. (BOB núm. 101 de 28 de mayo de 2018).

32. Según lo dispuesto en el documento redactado por el área de disciplina urbanística del Ayuntamiento de Getxo, “conforme lo que se establece en la normativa urbanística-PGOU vigente (art. 6.3.3, punto 5), el uso de “pisos/habitaciones como alojamientos turísticos” estarían incluidos dentro del Uso Residencial-hoteler, en las categorías que podrían asimilarse a Pensiones, Fondas, Casas de Huéspedes, Residencias-Apartamentos, etc. A su vez, es una actividad sometida a Comunicación Previa de Actividad, conforme al Anexo II, apdo. B (punto 7) de la Ley 3/1998 de Protección del Medio Ambiente del País Vasco y la Ordenanza municipal sobre licencias urbanísticas y actos comunicados (...) Así, además de la Declaración Responsable que debe presentar ante la Administración Turística del Gobierno Vasco, con la consiguiente inscripción automática en su Registro (conforme a la Ley 13/2016 de Turismo del País Vasco (art. 20) y al Decreto 101/2018, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico (art. 5), en cumplimiento de la normativa urbanística municipal y la precitada ley 3/1998 de Medio Ambiente, en la actualidad para el ejercicio de la actividad, deberá presentar en el Ayuntamiento, la siguiente documentación: Una comunicación previa de actividad (...).”

33. En la documentación de respuesta a una solicitud de información presentada ante departamento de sostenibilidad y medio ambiente del Ayuntamiento de Mungia, de 2019: “La actividad de alquiler de una habitación para alojamiento turístico es viable bajo el condicionante de que la persona titular de la actividad turística mantenga su residencia en la vivienda situada en X y se mantenga, a su vez, empadronada en ella. Además de ello, para obtener la autorización para el desarrollo de esta actividad, la persona titular de la actividad, previo al inicio de la actividad, deberá formalizar debidamente ante el Ayuntamiento de Mungia la comunicación previa de actividad clasificada (CPA)”.

34. Artículo 207.1: “Están sujetos a la obtención de licencia urbanística, sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable, los siguientes actos: r) La primera utilización de obras o partes de ellas, así como su modificación y el cambio, total o parcial, de usos de la edificación”

35. Como hemos ya dicho, la sentencia del TSJ del País Vasco, núm. 1/2020, de 9 de enero (ECLI:ES:TSJPV:2020:195) que conoció del recurso contra el acuerdo de aprobación definitiva de la Ordenanza reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico del Ayuntamiento de San Sebastián, declaró nula la ordenanza. Una de las muchas alegaciones de la asociación recurrente era que “En relación con el cumplimiento de las normas medioambientales (art. 18 de la Ordenanza) se explica que la Ordenanza considera que esta actividad está sujeta a comunicación previa (art. 62 vis y Anexo II letra B apartado 7 de la Ley 3/1998). Pero en el Anexo no figuran las viviendas de uso turístico, por lo que esta normativa no es aplicable”. El contenido del artículo 18.1 mencionado era el siguiente: “De conformidad con el artículo 62 bis y el anexo II, B, 7 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, y artículo 207.1r de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, quienes promuevan la actividad alojativa de vivienda turística deberán formular comunicación previa de nuevo uso urbanístico y de actividad clasificada y quienes promuevan

refundición de dos comunicaciones con finalidad distinta -la primera, desde el punto de vista urbanístico, facultar el cambio de uso de la vivienda; la segunda, desde el punto de vista del ejercicio de la actividad, permitir su inicio-. Lo importante es que se trata de una comunicación que, según los artículos apuntados, debe en todo caso presentarse ante el Ayuntamiento y que, en sintonía con la naturaleza de esta técnica, habilita el inicio de la actividad desde el día su presentación.

No nos estamos refiriendo a comunicaciones urbanísticas de cambio de uso o comunicaciones ambientales, cuyo objetivo es la manifestación del titular que las suscribe del cumplimiento documentado de los requisitos establecidos en la normativa urbanística local o ambiental para el ejercicio de la actividad y que tienen que adjuntarse a la DR turística. Nos referimos a comunicaciones de inicio de actividad que exige la Administración municipal y que, como indica el propio término, sirven de título para ejercerla, con la eficacia inmediata a la que ya hemos aludido.

Se ha instaurado una comunicación previa en sede municipal que tiene, parcialmente por lo menos (recordemos que en algunos municipios puede actuar, en parte, como título urbanístico), los mismos efectos habilitantes que la declaración responsable en sede autonómica. Con la particularidad de que también introduce una cláusula de remisión relativa al cumplimiento de cualquier otro título sectorial (como podría ser, por ejemplo, el de turismo) que sea preceptivo³⁶; del mismo modo que la DR turística remite a la previa obtención de los de origen municipal. La confusión no es nada menor, pues alcanza a cuál es el título efectivamente habilitante de la actividad de VUT. Parece entonces que estamos ante una suerte de antinomia jurídica en tanto distintas normas son, en apariencia, aplicables a un mismo supuesto o ámbito, generando un problema de eficacia y de seguridad jurídica.

Un claro ejemplo de lo primero lo encontramos en el Ayuntamiento de Mungia, en donde además de someter la actividad de VUT a una comunicación previa de actividad clasificada, se prescribe que debe acompañar a ésta: “1.- Copia del certificado que acredite la situación de alta en el Registro del Departamento de Turismo del Gobierno Vasco. Para ello, el Departamento de Turismo solicita su propia documentación en virtud del Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico. Este requisito es necesario cumplirlo anteriormente a la presentación en el Ayuntamiento de Mungia de la demás documentación de la que consta la CPA”.

Todos estos municipios tienen sus respectivas ordenanzas dictadas al amparo de las competencias que les asisten en virtud de la LRBRL y demás normativa de aplicación, junto con la cobertura y el fundamento que encuentran en las leyes sectoriales. Combinan y unifican, en muchos casos, en un mismo texto, los títulos que habilitan el ejercicio de actividades junto con los requeridos para, entre otros, la realización de obras necesarias. Las actividades que quedan dentro del ámbito de aplicación de estas disposiciones locales se recogen en listados, en total consonancia con los anexos de las leyes correspondientes, en el caso particular del País Vasco, la que en su momento sea vigente en materia de medio ambiente, en tanto es por esta vía que se ordena la

al alquiler de habitaciones en vivienda habitual deberán formular comunicación previa de actividad clasificada, todo ello sin perjuicio de la obligación de contar, en su caso, con las licencias o autorizaciones sectoriales adicionales necesarias, en particular las establecidas en la normativa turística”. Lamentablemente el TSJ no entró, en concreto, a valorar este extremo.

36. El ejercicio de la actividad se realizará, según indican los preceptos antes apuntados, bajo la exclusiva responsabilidad de las personas titulares de la actividad y del personal técnico que haya emitido la certificación, sin perjuicio de que para iniciar las actividades se deba disponer de los títulos administrativos habilitantes o de controles previos que sean preceptivos de acuerdo con la normativa sectorial aplicable.

intervención municipal. Esta remisión evita que las ordenanzas pierdan vigencia, conllevando la actualización automática en caso de modificación de la norma autonómica, en cuyo anexo se ha encontrado acomodo, hasta ahora, a las VUT.

Esta actividad de VUT, en su configuración actual, es relativamente reciente y, por lo general, los decretos turísticos son posteriores a las disposiciones estructurantes de la intervención municipal a las que nos venimos refiriendo. Podríamos entender, en el plano teórico, que, como cualquier otra actividad desarrollada en los municipios, se someta a las VUT a los regímenes previstos por las Ordenanzas municipales. El problema viene cuando con la aprobación de decretos y leyes turísticas el legislador decide ubicar la técnica habilitante de la actividad en sede autonómica y los municipios mantienen el título interventor previsto a nivel local. La superposición es una realidad, pues, *de facto*, se están exigiendo dos títulos con una misma finalidad, que es la de iniciar, tras su presentación, el ejercicio.

3. Galicia

El Ayuntamiento de Santiago de Compostela dictó en 2018 una “Instrucción interpretativa relativa al tipo de uso y requisitos para la legítima implantación de las categorías de apartamento turístico, vivienda turística y vivienda de uso turístico en el término municipal de Santiago de Compostela” (DOG núm. 121 de 26 de junio de 2018). En ella se dispuso lo siguiente: “El ejercicio de la actividad de alojamiento turístico cualquiera que sea su modalidad (apartamento turístico, vivienda turística o vivienda de uso turístico, así como cualquier otra categoría que en el futuro pudiera establecer la Xunta de Galicia en ejercicio de sus competencias en materia turística) como uso hotelero que es, dado el carácter temporal de las estancias, supone el ejercicio de una actividad económica que como tal requiere la presentación de una comunicación previa/declaración responsable de inicio de actividad ante el Ayuntamiento que, en primer lugar, debe comprobar si el uso está permitido por la normativa urbanística. De conformidad con el artículo 24 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la actividad económica de Galicia”.

Este precepto establece lo siguiente: “Con carácter previo al inicio de la actividad o de la apertura del establecimiento y, en su caso, para el inicio de la obra o instalación que se destine específicamente a una actividad, los/as interesados/as presentarán ante el ayuntamiento respectivo comunicación previa en la que pondrán en conocimiento de la Administración municipal sus datos identificativos y adjuntarán la siguiente documentación acreditativa de los requisitos exigibles para el ejercicio de la actividad o para el inicio de la obra e instalación”. Reiterándose por el reglamento de desarrollo de la Ley que: “La instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, así como la apertura de los establecimientos destinados a este tipo de actividades, requiere la presentación por parte de la persona titular de la actividad de una comunicación previa con el contenido previsto en este reglamento ante el ayuntamiento en el que se pretenda desarrollar la actividad o abrir el establecimiento”³⁷.

La instrucción recordaba el contenido del Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico de Galicia, en lo relativo a la presentación de la declaración responsable habilitante para el desarrollo de la actividad turística de vivienda de uso turístico.

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

Sin embargo, la remisión al precepto de la Ley de emprendimiento y competitividad conducía a la necesidad de presentar también una comunicación previa municipal, considerada el acto jurídico del particular que habilitaba para el inicio de la actividad, facultando a la Administración local para verificar la conformidad de los datos.

Esta instrucción fue declarada nula por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en la sentencia núm. 300/2020 de 25 junio, pero no por la regulación material que contenía en este aspecto, sino por sobrepasar los límites de lo que cabe entender por una instrucción interna dirigida a los órganos actuantes dentro de la Administración. Estuvo en vigor hasta verano de 2020.

Esta interpretación de la normativa aplicable, aun así, sirvió de base al Ayuntamiento de Santiago para proceder al cierre de varias VUT en el año 2022, por falta de presentación de la comunicación previa municipal. La litigiosidad ha surgido en Galicia, con varias sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo que resuelven la legalidad de las órdenes de clausura de VUT dictadas tanto por el Ayuntamiento de Santiago de Compostela como el de Pontevedra³⁸, con alguna sentencia del TSJ de Galicia que ha validado parcialmente esta interpretación.

Trasladaremos aquí, a modo de ejemplo, lo dispuesto en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado contencioso administrativo de Santiago de Compostela, de 10 de julio de 2023: “TERCERO.- *Sobre la necesidad de la obtención de título municipal habilitante para el ejercicio de la actividad turística, distinto e independiente de la autorización autonómica sectorial. La parte actora cuestiona la necesidad de título habilitante para el ejercicio de la actividad de VUT.* Como presupuesto de partida, se ha de precisar que una cosa es el título habilitante municipal, - comunicación previa de los artículo 24 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia y 142.3 de la LSG- con la habilitación autonómica sectorial -declaración responsable- que en el ámbito de la competencia autonómica en materia de turismo, prevé el Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia en su artículo 41. El propio artículo 42 del Decreto en su apartado segundo al regular los efectos de la presentación de la declaración responsable dispone: „... *Esta habilitación para o desenvolvemento da actividade turística non exime o/a propietario/a ou persoa ou empresa que comercialice a vivenda da obriga de obter as autorizacións, permisos, licencias e/ou informes que establezan as distintas normativas sectoriais e municipais que lle son de aplicación.*“ Así pues, la declaración responsable de inicio de actividad presentada por la parte actora en la Agencia de Turismo de Galicia no puede sustituir a la comunicación previa municipal necesaria para el ejercicio de cualquier actividad, incluida la de VUT que no puede asimilarse a la mera utilización residencial del inmueble”.

El juez se remite luego a lo dispuesto en la Sentencia del TSJ de Galicia núm. 169/2022, de 8 de abril (ECLI:ES:TSJGAL:2022:2988) sobre que “la habilitación para el desarrollo de la actividad turística tras la comunicación previa no exime, por tanto, al/a propietario/a o persona o empresa que comercialice la vivienda de la obligación de obtener las autorizaciones, permisos, licencias y/o informes que establezcan las distintas normativas sectoriales y municipales que le son de aplicación”; para acabar concluyendo que “Son por tanto dos ámbitos diferentes el autonómico en relación al turismo y el local en normativa urbanística en cuanto autorización si es que resulte necesaria.

38. Véanse, entre otras, las sentencias del Juzgado contencioso administrativo de Santiago de Compostela, de 10 de julio de 2023, núm. 99/2023, (ECLI:ES:JCA:2023:4774), núm.100/2023 (ECLI:ES:JCA:2023:4319) y núm.101/2023 (ECLI:ES:JCA:2023:4773).

Tales razonamientos relativos tanto a la necesidad de título municipal habilitante como a la tipología del uso VUT, no equiparable al residencial, son perfectamente trasladable al presente caso. Por otra parte, carecen de virtualidad las alegaciones formuladas por el actor en su demanda relacionadas con el régimen de tributación del IRPF o del IVA por cuanto que lo que aquí subyace es una cuestión urbanística, determinar que uso debe encuadrarse este tipo de actividad, y no si estamos ante una actividad que tribute como actividad económica o como rendimiento de capital a los efectos del IRPF³⁹. Así pues, tal y como se expuso anteriormente, y de conformidad con la Sentencia del TSJ de Galicia reproducida, la actividad de VUT no puede encuadrarse en un uso residencial sino hotelero o turístico, y la autorización autonómica no excluye a la habilitación municipal, que resulta exigible como para cualquier tipo de actividad, incluida la turística, por lo que debe ser desestimado el motivo invocado”.

La sentencia del TSJ de Galicia había, en efecto, concluido en la misma línea que: “Una cosa es la inscripción del establecimiento (en este caso, vivienda) en el registro autonómico, regulado en el artículo 41.1 del Decreto 12/2017, de 26 de enero (...) y otra bien distinta es la autorización municipal para el ejercicio de esta actividad económica, fundamentada en las competencias municipales en materia urbanística, y exigida por el artículo 24.1 de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, de emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia”.

A día de hoy, como dato muy importante, en el portal web institucional de la corporación ya no se fundamenta la intervención municipal con base en la normativa de ejercicio de actividades económicas (Ley de emprendimiento) si no en el reglamento del suelo de Galicia⁴⁰; que se refiere, tan solo, a una comunicación previa en materia de urbanismo, entendida como el documento en el que el interesado pone en conocimiento de la Administración municipal que reúne los requisitos para la utilización del suelo para el desarrollo de actividades mercantiles, industriales, profesionales, de servicios u otras análogas⁴¹.

39. En efecto, en algunas impugnaciones de medidas de cierre de VUT por, precisamente, falta del título habilitante municipal de la actividad, los particulares han argumentado que su actividad carece de esta naturaleza, que no es una actividad económica, remitiéndose en ocasiones a la normativa tributaria que, ciertamente, a sus efectos, y en función del cumplimiento de ciertos requisitos, no la considera así. Ver las resoluciones vinculantes de la Dirección General de Tributos, Vo898-17 de 11 de abril de 2017 y Vo931-11, de 7 de abril de 2011.

Con todo, debe apuntarse que el Tribunal Supremo viene refiriéndose -desde las primeras impugnaciones de los decretos turísticos autonómicos- a la actividad de VUT como una actividad económica. Precisamente en la STS 625/2019, de 1 de junio (ECLI:ES:TS:2020:1296, RC 4142/2018) a propósito, precisamente, de la normativa autonómica de Galicia se aludió a la naturaleza económica de las VUT “Debe desecharse también esta alegación, pues no parece que la acreditación de la legalidad urbanística de la vivienda sea una exigencia ajena al ejercicio de una actividad económica consistente en la explotación comercial de dicha vivienda... atendiendo a que la finalidad consiste en asegurar que la vivienda está en condiciones de ser dedicada a su uso como alojamiento turístico, lo que constituye una exigencia razonable y no desproporcionada”. Antes, en la STS 1766/2018, de 12 de diciembre (ECLI:ES:TS:2018:4384), ya lo había hecho “Concretamente, respecto de la reglamentación de las viviendas de uso turístico, cabe señalar que la ilegalidad de una disposición reglamentaria reguladora de la actividad económica que desarrollan los operadores de este sector turístico debe ser declarada cuando la regulación impugnada no respete los principios de necesidad y proporcionalidad (...)”.

40. Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

41. “A actividade de hospedaxe, aínda cando se realice en vivendas que dispoñan de licenza de primeira ocupación, é unha actividade económica sometida a comunicación previa, de conformidade coa lexislación do solo de Galicia (artigo 360.3 RLSCG). Polo tanto, o titular da actividade está obrigado a comunicar o seu inicio ao Concello, coa antelación mínima estipulada, debendo a administración municipal comprobar se o uso está ou non autorizado polo planeamento aplicable á vivenda en cuestión, así como o cumprimento dos outros requisitos urbanísticos esixidos no plan. No caso de incumprimento do deber de comunicación previa do inicio de actividade de hospedaxe, ou cando esta non se axuste á normativa urbanística aplicable, o Concello deberá iniciar expediente de reposición da legalidade urbanística, e poderá imponer as sancións pertinentes”. http://santiagodecompostela.gal/imxd/noticias/doc/1662540249preguntas_mas_frecuentes.pdf.

Véase el art. 360.1 y 3c del Reglamento del Suelo de Galicia.

En este punto está la clave, en la naturaleza de la comunicación previa que puede exigir la Administración local. La argumentación del juez de lo contencioso a la que nos hemos referido - haciendo suya la alegación del Ayuntamiento- fundamenta la necesidad de título habilitante municipal en dos normativas, la de actividades económicas y la urbanística. Sin embargo, y a pesar de que menciona la declaración responsable del decreto turístico, no entra a valorar la prelación de títulos que entran en juego cuando tenemos estas tres disposiciones sobre la mesa.

Según el artículo 1.2 de la Ley de emprendimiento, esta Ley regula el régimen de comunicación previa administrativa para el ejercicio de actividades y la realización de actos de uso del suelo y del subsuelo. Atendiendo al tenor literal de la norma, parece que estamos ante una suerte de tramitación integrada de títulos municipales de actividad y urbanísticos. El inicio de la actividad de VUT, en tanto actividad económica, se sujetará a comunicación previa según la Ley de emprendimiento y si, además, implica un acto de uso del suelo, se someterá a comunicación previa en materia urbanística según la Ley y el Reglamento del suelo⁴² (artículo 142.1 y 142.3).

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

Esta disociación es prescindible respecto el resto de actividades que habilitan los ayuntamientos, pero necesaria respecto el ejercicio de la concreta actividad que estamos analizando, desde el momento en que, según el art. 41 del decreto turístico gallego, para el inicio de la actividad turística en la modalidad de VUT, debe presentarse una DR de inicio de actividad suscrita por el interesado ante el área provincial de la Agencia Turismo de Galicia y que es dicha presentación la que habilita para el desarrollo de la actividad (arts. 41 y 42).

En la sentencia del juzgado, al citar la norma turística, se recuerda que esta habilitación para el desarrollo de la actividad turística no exime de la obligación de obtener las autorizaciones, permisos, licencias y/o informes que establezcan las distintas normativas sectoriales y municipales que le son de aplicación. Esta previsión podría utilizarse como argumento para defender que el título que abre el camino al inicio de actividad es el municipal. Consideramos, sin embargo, que esta especie de cajón de sastre, de cláusula abierta, no es lo bastante sólida y que existen otras razones de peso para que sean los Ayuntamientos los competentes para la legalización de la actividad de VUT. Las expondremos en el último apartado de esta investigación.

4. Duplicidad de títulos habilitantes para el inicio de la actividad de VUT

¿Qué título prevalece? ¿debe la comunicación municipal con efecto habilitante de la actividad de VUT decaer ante la DR autonómica con la misma finalidad? Para solucionar esta duda, la primera regla a la que recurrir es la del rango de las disposiciones concurrentes. La obligación de presentar en el ayuntamiento una comunicación de actividad clasificada se prescribe por vía de una Ordenanza municipal, lo cual, de entrada, despejaría iniciales dudas sobre cuál de las dos técnicas prevalece. Sin

embargo, estas ordenanzas no hacen si no aplicar las Leyes autonómicas reguladoras de la intervención municipal para el inicio de actividades en los términos comentados.

Respecto de la DR autonómica, si bien la regulación de las VUT se inició con la aprobación de decretos específicos, la mayoría de las leyes turísticas también prevén su régimen jurídico. Recordemos que en nuestro ordenamiento se exige una norma con rango de Ley no sólo para someter las actuaciones privadas a una autorización, sino también para someterlas a una declaración responsable o comunicación (Rebollo Puig, 2019; Núñez Lozano, 2011; Rodríguez Font, 2009). Así las cosas, en aplicación del principio de especialidad, es dudoso poder sostener que sea la comunicación previa municipal el título que habilite la actividad.

La potestad habilitante es una tradicional manifestación de la policía administrativa que faculta a los Entes locales a intervenir en el ejercicio de actividades que se realicen en instalaciones u establecimientos -tengan naturaleza turística o no-, ubicados en su término municipal. La comunicación previa local tendría sentido mientras las CCAA no disponían de un régimen desarrollado de las VUT, de modo que la forma de control de esta actividad -como de cualquier otra- era considerarla incluida en los anexos de las leyes correspondientes. La realidad es que hoy, la legislación sectorial, especial, en materia de turismo, dispone que el título que faculta al inicio de la misma es la declaración responsable en sede autonómica.

Estamos ante dos técnicas instauradas por instancias territoriales diferentes con un idéntico objetivo. Un caso claro de doble imposición de cargas con una misma finalidad. Un doble régimen de habilitación. Y solamente se puede instaurar un sistema de intervención adicional si se puede justificar en la protección de una razón imperiosa de interés general, tal como establecen la Directiva de Servicios, la Ley 17/2009 del 23 de noviembre sobre el acceso libre a las actividades de servicios y su ejercicio y las leyes autonómicas.

Esta realidad detectada entra en contradicción con los principios de necesidad y proporcionalidad en la instauración de cargas y requisitos al ejercicio de actividades privadas. Y, además, queda prohibida por el artículo 69.6 LPACAP: “Únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente”; así como por el artículo 17.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado: “Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que, una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización”.

Sentado lo anterior y en atención, sobre todo, a la importancia que tiene la intervención municipal en el momento previo a la presentación de la declaración responsable turística, se nos plantean otras preguntas: ¿está justificado que el título habilitante para iniciar la actividad sea la DR autonómica? ¿Qué beneficios o cargas reporta? ¿Sería más coherente presentarla en el ayuntamiento correspondiente a la ubicación de la vivienda?

V. CONCLUSIONES. *Propuestas de lege ferenda*

Los derechos y, sobre todo, las obligaciones que recaen en los titulares de la actividad de VUT, en particular todo lo relativo a la obtención de títulos habilitantes, deben

expresarse de forma llana, a fin de facilitar su cumplimiento. No es un tema menor. No solo por la inseguridad jurídica a la que puede abocar, sino por las consecuencias que puede llevar aparejadas para los particulares. Es imprescindible clarificar cuál es el título habilitante de la actividad pues, de entrada, su ejercicio sin contar con aquel conllevará su consideración como actividad clandestina. Y ello puede suponer, como primera medida administrativa, la apertura de un expediente de reposición de la legalidad que, a su vez, partirá de la suspensión de la actividad y podrá terminar con su cese. En paralelo, si es el caso, se abrirá un expediente sancionador con consecuencias económicas nada desdeñables.

La previsión de procedimientos de habilitación en dos distintas instancias administrativas constituye una duplicidad de intervenciones sin fundamento, que obstaculiza el desarrollo de actividades económicas y afecta al principio de seguridad jurídica. Conlleva, además, que la calidad de regulación se vea comprometida. Es necesario, en este sentido, apelar al artículo 7 de la LGUM -sobre el principio de simplificación de cargas-, pues parece redactado para ser aplicado al supuesto tratado: “la intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad”.

El régimen de comunicación previa y declaración responsable se basa en dos pilares fundamentales. El primero, la responsabilidad del titular de la VUT de garantizar que la actividad cumple con las condiciones legales. El segundo, la obligación de la Administración pública de comprobar y controlar dicho cumplimiento. En este sentido, en el momento procedimental previo a la presentación de la DR turística, hemos podido apreciar cómo de fundamental es que el interesado obtenga la miríada de títulos habilitantes e informe municipales prescritos por la normativa. No hay un solo decreto autonómico que no haga depender la eficacia de la DR de su previa obtención. Desde este punto de vista, podemos afirmar el respeto al principio de autonomía municipal del 137 y 140 de la Constitución Española y las atribuciones competenciales que las diferentes leyes sectoriales -del suelo y ordenación urbana, de actividades clasificadas o protección ambiental, etc.- hacen a los municipios.

No es la Administración turística autonómica sino la municipal la que puede, en principio, prohibir o limitar el número de VUT, por localización o tipo de vivienda, aplicar moratorias u otras técnicas propias del planeamiento para la ordenación de la actividad desde la competencia urbanística. Tal es la relevancia de la habilitación urbanística local que varias CCAA han decidido diseñar un sistema de participación de los Ayuntamientos por vía de la emisión de informes preceptivos y vinculantes⁴³, que se solicitarán en el momento en que el órgano autonómico proceda a comprobar si existe en la DR -o documentos que la acompañen- alguna inexactitud, falsedad u omisión. Recordemos que además de confirmar el cumplimiento de los requerimientos derivados de sus instrumentos de planeamiento, también corresponde a la administración local controlar el respeto a los requisitos de edificación y medioambientales y otros tantos a los que se somete la actividad (de seguridad, accesibilidad, etc.).

Los órganos, agencias, o institutos en materia de turismo -que en cada comunidad autónoma asumen la recepción de la DR y la obligación de inscripción en el Registro turístico correspondiente- no tienen entre sus competencias, por el contrario, el control directo de otros requisitos sectoriales que no sean los turísticos. Dicho control

43. Véase el art. 8 del decreto vasco.

siempre será mediatizado, en tanto hemos visto que recae en el ámbito municipal. Estas, en nuestra opinión, la razón práctica de mayor peso para que quienes habiliten el ejercicio de la actividad de VUT sean los Ayuntamientos.

Resulta razonable enclavar en ellos la competencia para recibir la comunicación previa o DR que faculte al inicio de la actividad y no desdibujar su capacidad de conocimiento y control sobre las actividades que se desarrollan en su ámbito territorial. El papel de la Administración local en el régimen de funcionamiento de las VUT debe ser reivindicado, pues la multitud de aspectos sobre los que se debe pronunciar lo justifica ampliamente. Su intervención en la habilitación de cualesquiera actividades desarrolladas en su territorio está justificada de acuerdo con la Directiva europea de Servicios antes mencionada. Por el contrario, no queda suficientemente fundamentada la intervención autonómica en el trámite de inicio de la actividad, en tanto no apreciamos qué razón imperiosa de interés general vinculada al turismo es la que concurre ni como se respetan los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 129.2 y 3 de la LPACAP y los ya citados artículos 5 y 17.2 de la LGUM. Este último determina que se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso o ejercicio de una actividad económica, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados (Canals Ametller, 2014).

Para dotar de racionalización a la intervención administrativa y reducir al mínimo la dispersión de títulos habilitantes entre las dos instancias territoriales, la única interviniente en la puesta en marcha de la actividad debería ser la Administración local. Del mismo modo que es habitual que los interesados cuenten con una declaración responsable del cumplimiento de la normativa vigente en materia de habitabilidad y seguridad para el uso residencial como vivienda, o con una declaración responsable acerca de la compatibilidad del uso con el planeamiento urbanístico del municipio, nada obsta para que debiera acompañar al título habilitante municipal de la VUT una declaración responsable de cumplimiento de la normativa turística prevista en los decretos y leyes autonómicos. O podría requerirse una comunicación o declaración responsable multisectorial o integrada que las agrupara todas. O tal vez, incluso, los certificados emitidos por técnicos competentes -que suelen requerirse en los regímenes de comunicación y declaración para justificar el cumplimiento de toda clase de requisitos- podrían incluir los turísticos y, en consecuencia, considerarse documentos acreditativos suficientes para prescindir del establecimiento de la DR específica. Todo ello, en cualquier caso, sin perjuicio de que titular y actividad queden sometidos al ejercicio de las potestades de control *ex post* (y, si es el caso, inspección y sanción) compartidas por los órganos competentes de los dos niveles territoriales. Los requisitos turísticos pueden, dependiendo de la CCAA, ser más o menos numerosos, pero la comprobación de su cumplimiento creemos que carece de complejidad; no así los efectivos dedicados a la tarea inspectora, habitualmente muy insuficientes, lo que podría salvarse estableciendo convenios de colaboración entre las distintas Administraciones implicadas.

Al optar por presentar el título habilitante ante la Administración municipal carecería de sentido la mencionada fase intermedia de petición de informes sobre cuestiones urbanísticas a los ayuntamientos. Y podría preverse, por su estrecha relación de interdependencia, la tramitación conjunta de la habilitación urbanística (de cambio de uso o de obras de acondicionamiento para llevar a cabo la actividad, por ejemplo) y la DR de inicio de actividad en sede municipal; a semejanza de lo que ya hacen muchos municipios respecto los procedimientos de intervención administrativa en los actos de uso del suelo y subsuelo y el ejercicio de actividades y apertura de establecimientos.

Los Ayuntamientos asumirían, también, la inscripción de las altas y bajas de las actividades en el registro de turismo. Actualmente, una vez inscritas, se comunican, aparte de al interesado, a las corporaciones municipales en donde se ubiquen y, en muchos casos, a las consejerías en materia de vivienda, a la administración tributaria y al registro de la propiedad⁴⁴. La transmisión de información entre las dos instancias territoriales debería fluir en sentido inverso al actual: no de la Administración autonómica a la local, sino de la local a la Autonómica, lo cual tiene mucho más sentido.

Ahora que han pasado diez años desde la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos -considerada el punto de partida de la regulación de las VUT-, nos parece un momento óptimo para evaluar y revisar las normas autonómicas, a partir de la experiencia ganada. Toca analizar la eficacia de la legislación aplicable como un conjunto integrado, evitando abordarla de forma aislada o como compartimentos estancos: por un lado, la turística y, por el otro, la municipal, sobre todo, urbanística y la propia política de vivienda.

En este estudio hemos abordado una pequeña parte de esta necesaria evaluación, centrándonos en el problema detectado que no hemos podido dimensionar. La dificultad de acceder a las disposiciones locales y conocer sus prácticas es mucha. Nos hemos centrado en lo percibido en municipios de un par de comunidades, pero todo apunta a que esta forma de proceder de la administración local va a extenderse, ahora los Ayuntamientos están comenzando a regular, por medio de ordenanza, la actividad de VUT⁴⁵.

Procede repensar la ordenación de las actividades turísticas bajo la premisa de la simplificación de la intervención pública y unificación de los procedimientos administrativos; bajo el prisma de la economía o eficiencia procedimental y por ello de la Administración. La opción que proponemos no sólo respeta las competencias locales, sino que da un paso más en la consecución y plena aplicación de los principios informadores de la normativa liberalizadora al sector de servicios turísticos. Es preciso evaluar el impacto de los decretos reguladores de VUT para, con posterioridad, garantizar que los resultados obtenidos se reflejen en una revisión de la normativa, racionalizando el marco regulador si es necesario, suprimiendo trámites adicionales sobrantes y reduciendo las cargas administrativas. Ello incluye la eliminación de las obligaciones innecesarias. Todo ello redundará tanto en la labor de las administraciones públicas como en el desarrollo de las actividades por sus titulares, por cuanto se les allana el camino a una correcta aplicación de la normativa existente. Los efectos positivos para con ellos no solo nos llevan a valorar de forma muy favorable la opción adoptada por la Administración catalana, sino que también nos conducen a considerarla recomendable.

44. Artículo 9.3 del decreto de Andalucía y art. 23.6 de Baleares.

45. Lo están haciendo tanto municipios grandes como otros con un número de habitantes muchísimo menor. Por ejemplo, el borrador de Ordenanza de Santa Cruz de Tenerife, establece en los artículos 12 y 13, que sin perjuicio de lo establecido en el Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, quienes promuevan la actividad de VUT deben presentar ante el Ayuntamiento, por un lado, una comunicación previa de cambio de uso urbanístico, tal y como establece el artículo 332.1 d) Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Y, por el otro, una comunicación previa de inicio de actividad clasificada en los términos y con los requisitos establecidos por la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos. Ambas comunicaciones podrán presentarse simultáneamente, habilitando a la persona interesada para iniciar la actuación comunicada. También la Ordenanza de Cabrerizos (municipio de la provincia de Salamanca, de menos de 5000 habitantes), en su Ordenanza municipal reguladora de los apartamentos y viviendas de uso turístico, prevé el sometimiento de la actividad a una comunicación de apertura (art. 4)

Las modificaciones normativas para hacer efectivos cambios como los expuestos son relativamente sencillas. Siguiendo el precedente de Cataluña, bastaría que en la regulación del régimen jurídico de intervención de las VUT se hiciera remisión a lo dispuesto en la legislación de actividades económicas. Tiene sentido, en tanto se trata de una normativa de aplicación transversal, y con ello se evitaría caer en la doble regulación que está comenzando a despuntar con el despliegue de la competencia normativa local.

BIBLIOGRAFÍA

- BOUAZZA ARIÑO, O. (2023): La ordenación de viviendas de uso turístico: especial referencia a la ciudad de Madrid, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 224.
- CANALS AMETLLER, D. (2014): Reforma de la Administración Pública y unidad de mercado: incidencias en el régimen de intervención municipal en la actividad económica privada, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 36.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (2018): Las competencias turísticas de las entidades locales y sus modos de gestión, en Gosálvez Pequeño, H (Dir.) *Planificación, fomento y gestión del turismo por las Entidades locales*, Granada, CEMCI.
- NÚÑEZ LOZANO, M. C. (2011): Aproximación del régimen jurídico de las declaraciones responsables y comunicaciones, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 317.
- REBOLLO PUIG, M. (2022): La batalla de las viviendas turísticas, en Carbonell Porrás, E. (Dir.) y De la Torre, L. (Coord.), *Gobiernos locales y economía colaborativa*, Madrid, Iustel.
- REBOLLO PUIG, M. (2019): De las licencias urbanísticas a las declaraciones responsables, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 11.
- RODRÍGUEZ FONT, M. (2023): Actividad de ordenación y control, en Darnaculleta Gardella, M^a. M. y Velasco Caballero, F. (Dirs.) *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons.
- RODRÍGUEZ FONT, M. (2021): La incidencia de las plataformas digitales en el desarrollo de una regulación jurídica flexible del alojamiento colaborativo, en Arroyo Amayuelas, E., Martínez Mata, Y., Rodríguez Font, M. y Tarrés Vives, M., *Servicios en plataforma: estrategias regulatorias*, Madrid, Marcial Pons.
- RODRÍGUEZ FONT, M. (2021): La actividad de „home sharing“ dentro del paradigma de la inclusividad y sostenibilidad urbanas, en Esteve Pardo, J (Coord.) *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales*, Barcelona-Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- RODRÍGUEZ FONT, M. (2017): Barreras regulatorias a la economía colaborativa y nuevas vías de impugnación de normas. El caso de las viviendas de uso turístico, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 182.
- RODRÍGUEZ FONT, M. (2009): Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local, en *Anuario de Derecho Local*, núm. 1.
- ROMÁN MÁRQUEZ, A. (2018): Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 10.
- SOCIAS CAMACHO, J. (2018): Estado regulador y alojamiento colaborativo, en De La Encarnación, A. M (Dir.) y Boix Palop, A (Coord.), *La regulación del alojamiento colaborativo. Viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el Derecho español*, Madrid, Thomson Reuters.

PRINCIPALES DISPOSICIONES ESTUDIADAS

- Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos de Andalucía.
- Decreto 1/2023, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón.

- Decreto 48/2016, de 10 de agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico Asturias.
- Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears.
- Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Decreto 225/2019, de 28 de noviembre, por el que se regulan las viviendas de uso turístico en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Decreto 3/2017, de 16 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León.
- Decreto 36/2018, de 29 de mayo, por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha.
- Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña.
- Decreto 10/2021, de 22 de enero, del Consell, de aprobación del Reglamento regulador del alojamiento turístico en la Comunitat Valenciana.
- Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia.
- Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid.
- Decreto 256/2019, de 10 de octubre, por el que se regulan las viviendas de uso turístico en la Región de Murcia.
- Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico del País Vasco.
- Decreto 10/2017, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Turismo de La Rioja en desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja.
- Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de turismo de Navarra. ■