

Estudio ReviTUR

Principales evidencias de los efectos del resurgir de las viviendas turísticas en las ciudades españolas y recomendaciones para su tratamiento

Noviembre 2022



Índice

CARTA DE PRESENTACIÓN.....	3
ENFOQUE, OBJETIVOS Y ALCANCE DEL PROYECTO REVITUR.....	5
¿Qué es el proyecto ReviTUR?.....	6
¿Qué objetivos persigue el proyecto ReviTUR?.....	6
¿Por qué ReviTUR se centra en los efectos de las viviendas turísticas en las ciudades españolas?.....	7
¿Por qué centrar el estudio en los barrios de las ciudades más afectadas por el fenómeno?.....	8
PRINCIPALES IMPLICACIONES DE LAS VUT EN LA VITALIDAD Y MODELO TURÍSTICO DE LAS CIUDADES ESPAÑOLAS.....	13
A. ¿Cómo ha evolucionado el fenómeno de las viviendas de uso turístico en las ciudades españolas y qué retos introduce su recuperación actual?.....	14
B. ¿Cómo están afectando las viviendas turísticas a la habitabilidad de los barrios donde se localizan, la calidad de vida de sus residentes y la percepción sobre la aportación del turismo a su bienestar?.....	27
C. ¿Cuál es la aportación real de las VUT sobre el modelo turístico y su contribución a la generación de riqueza, empleo e ingresos fiscales en los destinos urbanos españoles?.....	40
PROPUESTA JURÍDICA PARA COMPLEMENTAR UN MEJOR Y MÁS COMPLETO ORDENAMIENTO DE ALCANCE NACIONAL DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO EN ESPAÑA.....	63
<i>ℙ</i> Artículo I. Actividad de alojamiento en Vivienda de Uso Turístico. Régimen Jurídico, Naturaleza y Contenido contractual.....	68
<i>ℙ</i> Artículo II. De los intermediarios y las plataformas de la sociedad de la información.....	71
<i>ℙ</i> Artículo III. De la incorporación de los usos de Vivienda Turística en los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible.....	75
<i>ℙ</i> Artículo IV. De la autorización de la Junta de Propietarios del edificio en la propiedad horizontal.....	77
REFLEXIONES REGULATORIAS BÁSICAS PARA MEJORAR LA APROXIMACIÓN NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS CORPORACIONES LOCALES ESPAÑOLAS.....	78
ANEXO.....	83
Anexo 1 Detalle pormenorizado de los efectos de las VUT por ciudades y barrios.....	83
Anexo 2 Diagnóstico detallado del régimen jurídico de las VUT base de las recomendaciones.....	117
Anexo 3 Fuentes de información utilizadas.....	164

Carta de presentación

Desde EXCELTUR venimos defendiendo que el crecimiento del turismo en España debe basarse cada vez más en una mejora de los ingresos y márgenes empresariales, para crear un mayor y mejor empleo, con un menor impacto ambiental y un mayor reconocimiento social. Trabajar en este paradigma exige apostar por la inversión en aquellos productos con capacidad de atraer a los turistas más interesantes por su mayor contribución económica, responsabilidad ambiental y sensibilidad frente a los elementos de identidad local. Se trata de una estrategia especialmente relevante en un contexto donde en algunos destinos españoles y en determinados momentos del tiempo hay una percepción de haber superado la capacidad de acogida de los recursos ambientales y la sociedad civil, sin que los ingresos económicos marginales se constaten en mejoras de calidad de vida. Desde esta perspectiva, sería un error volver al paradigma desvalorizador previo a la pandemia, marcado por un modelo de crecimiento desbordante basado en una mayor afluencia con turistas de menor gasto, una elevada factura ambiental y una creciente contestación ciudadana.

No debemos obviar que un factor determinante de este modelo que tuvo su punto álgido en 2019 fue el crecimiento descontrolado de la conversión de viviendas en alojamientos turísticos, introducido por la capacidad de comercialización de las plataformas de internet y el escaso cumplimiento de las normativas locales y autonómicas puestas en marcha a partir de 2017 para su ordenación y

control. En EXCELTUR nos ha preocupado (y lo demostramos cuando en 2015 hicimos el primer estudio en profundidad sobre el tema) y nos preocupa enormemente que este fenómeno, que detrae viviendas para los residentes y afecta a su calidad de vida, con una aportación turística de valor mayoritariamente baja, pueda volver a desbordarse, afectando a la vitalidad y el atractivo de las zonas más turísticas de las ciudades y espacios del litoral, y a la propia percepción que la sociedad local tiene sobre el turismo, desatando episodios de rechazo que nos afecta a todos lo que formamos el sector.

Desde EXCELTUR defendemos que la vivienda turística puede desempeñar un papel complementario al resto de tipologías alojativas respondiendo como el resto de ellas a la debida ordenación como actividad económica, siguiendo una normativa urbanística, fiscal, laboral y de seguridad nacional y frente al consumidor. La realidad es que, más allá del diferente trato normativo con respecto a otras fórmulas de alojamiento turístico, en la actualidad hay serias dificultades por parte de las administraciones regionales y locales, que siguiendo sus competencias sobre ordenación turística y planificación urbanística, han regulado, con mayor o menor acierto, este fenómeno para hacerlas cumplir.

De hecho, el riesgo de desbordamiento por el crecimiento descontrolado de las viviendas

turísticas es de cara a estos años de la deseada recuperación uno de los principales retos para muchos destinos españoles. Por un lado, por la falta de un marco normativo a nivel país que regule sus aspectos básicos, dotando de seguridad jurídica sobre sus aspectos civiles y mercantiles, ayudando además a eliminar la alta litigiosidad imperante y, por otro, por la escasa colaboración de unas plataformas on-line para las que cuanto mayor oferta comercialicen mayores ingresos generarán.

Llevamos demasiado tiempo sin una respuesta país frente a un elemento clave que afecta, no solo a los elementos del modelo turístico, sino a su relación con aspectos clave del sistema urbano; su configuración y dinamismo territorial, el acceso a la vivienda, la calidad de vida de los residentes, la convivencia vecinal y, en definitiva, a la propia percepción que la sociedad tiene de las bondades del turismo para su prosperidad. Desde esta situación y con el propósito de ayudar a superar esta realidad, desde EXCELTUR en colaboración con los gobiernos de las 6 mayores ciudades y de mayor presencia de viviendas turísticas en España (Barcelona, Madrid, Málaga, San Sebastián, Sevilla y Valencia), lanzamos el proyecto ReviTUR en noviembre de 2021, cuyos resultados después de un profundo trabajo presentamos ahora. Una iniciativa para conocer mejor sus efectos, trasladarlos a la opinión pública y, sobre todo, promover las medidas para garantizar el cumplimiento de aquellas normativas que las ordenen para que, a través de una dimensión adecuada y promoviendo las tipologías más interesantes y de mayor contribución

socioeconómica, desempeñen un papel enriquecedor en el sistema turístico español.

Para ello, la principal conclusión de ReviTUR es la imperiosa necesidad de actuar por parte de la Administración Central del Estado, estableciendo un marco normativo general para las viviendas de uso turístico en temas de su competencia exclusiva, que ayude al resto de AA.PP. a hacer cumplir sus normativas, elimine la litigiosidad imperante y garantice la seguridad jurídica de operadores y consumidores. Una normativa en forma de decreto ley que defina claramente la actividad de alojamiento en Vivienda de Uso Turístico, estableciendo su régimen jurídico y naturaleza de las relaciones contractuales, introduciendo un contrato de alojamiento en VUT, regule los intermediarios y las plataformas de la sociedad de la información, garantizando el suministro de información a las AA.PP. y favoreciendo la validación on-line de las viviendas que se registran en sus bases de datos con los registros administrativos existentes, al hilo de la reciente propuesta de la UE, incorpore los usos de vivienda turística en los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible y establezca la autorización del uso de vivienda turística por parte de las juntas de propietarios de cada edificio en propiedad horizontal por mayoría cualificada.

Gabriel Escarrer, noviembre de 2022

Enfoque, objetivos y alcance del proyecto ReviTUR

¿Qué es el proyecto ReviTUR?

ReviTUR es un proyecto impulsado por EXCELTUR en colaboración con los ayuntamientos de las seis ciudades españolas más relevantes¹ por su tamaño demográfico, presencia de viviendas de uso turístico y su condición de destinos turísticos de referencia, **con el propósito de ayudar a Revitalizar los barrios más turísticos e incrementar la contribución socioeconómica del TURismo en las ciudades españolas**, mejorando el tratamiento y control legislativo que regula las Viviendas de Uso Turístico (a partir de este momento denominadas VUT). Concretamente, el proyecto ReviTUR ha contado en su elaboración con el apoyo de: **Barcelona (84.299 plazas en VUT en 2019), Madrid (77.466), Málaga (33.761), Valencia (31.084), Sevilla (30.826) y San Sebastián (7.362)**, cuyas plazas en viviendas turísticas representan el 73,3% del total en ciudades españolas.

¿Qué objetivos persigue el proyecto ReviTUR?

ReviTUR persigue analizar y aportar evidencias objetivas que permitan llamar la atención y situar en la agenda política del Estado la necesidad de actuar para limitar los efectos de la vuelta de las VUT, sobre las ciudades españolas y sus barrios más emblemáticos. Como resultado de este análisis, ReviTUR pretende impulsar una serie de recomendaciones normativas que eviten la litigiosidad imperante en el último lustro y doten de seguridad jurídica a la actividad del alojamiento turístico en vivienda, garantizando el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, laborales y ordenación urbanística y ayudando a controlar la ilegalidad, además de promover a medio y largo plazo su desarrollo en equilibrio con el modelo urbano y el modelo turístico más rentable y sostenible para las sociedades locales.

La integración de las VUT en equilibrio con la habitabilidad y vitalidad de las ciudades supone **un reto en dos grandes ámbitos de reflexión** contemplados en ReviTUR:

1. **Adecuar la cantidad de VUT en cada destino a su capacidad de acogida de turistas y su distribución equilibrada por barrios**, para evitar sus efectos sobre el desplazamiento de residentes y el deterioro de su calidad de vida en los barrios donde se produce su localización masiva.
2. **Priorizar aquellas tipologías de VUT y los sistemas de gestión profesional** que, siendo legales, más contribuyen a incrementar el valor de la propuesta turística del destino, generan más empleo y satisfacen mejor los compromisos de contribución fiscal y de convivencia vecinal, propio de los estados de bienestar de sus sociedades locales.

Desde este planteamiento, **ReviTUR persigue impulsar un adecuado marco normativo complementario al actual, que sin menoscabar, ni invadir las competencias legislativas actuales a nivel de CC.AA. y CC.LL.**, facilite el mejor desempeño de estas actividades, asumiendo que una parte de las VUT, identificadas con las de mayor valor añadido y gestionadas profesionalmente, juegan un papel relevante sobre los destinos por su capacidad para complementar el resto de tipologías de alojamiento turístico, más tradicionales, y pueden ayudar a

¹ Las ciudades de Bilbao, Granada, Palma de Mallorca y Santiago de Compostela fueron invitadas a participar en el proyecto, pero sus responsables municipales desestimaron su presencia.

propiciar una mayor contribución económica, laboral y fiscal. Todo ello, siempre y cuando su volumen no desborde la capacidad de carga de los centros de las ciudades, despersonalizando sus identidades vecinales, desplazando a sus residentes y perjudicando su calidad de vida.

¿Por qué ReviTUR se centra en los efectos de las viviendas turísticas en las ciudades españolas?

La utilización de viviendas para el alojamiento temporal de turistas en un territorio no es un fenómeno nuevo, ni propio de la realidad turística española. Buena parte de la capacidad alojativa de los destinos turísticos del litoral español (y no solo, también de espacios de interior y de montaña), así como de otros muchos destinos mundiales, lo componen viviendas utilizadas de forma temporal y estacional por sus propietarios (las llamadas segundas residencias) y/o alquiladas a terceros como fuente de ingresos.

La irrupción a partir de 2010 de las plataformas de internet para su comercialización on-line (Airbnb, Homeaway, entre otras) supuso una multiplicación de las posibilidades para la explotación de las viviendas como alojamientos turísticos, **dando lugar a un fenómeno nuevo, como es la conversión masiva de viviendas de las ciudades en alojamientos turísticos**, sumándose a la oferta de hoteles y apartahoteles ya existente y generando un fuerte tensión sobre la vitalidad de sus barrios más emblemáticos. Esta realidad se deriva de las posibilidades introducidas por las plataformas en cuatro ámbitos clave:

1. La facilidad de situar en un mercado global cualquier lugar para alojar personas por días, sin la exigencia de ningún estándar de calidad, ni cumplimiento normativo.
2. Una mayor y más clara capacidad de difundir la oferta de viviendas y sus características para su alquiler turístico.
3. La conexión con una demanda global (cualquiera con un ordenador puede conocer y contratar la oferta esté donde esté), multiplicando la comercialización para su alquiler como alojamiento turístico.
4. La posibilidad de gestionar el alquiler de viviendas a turistas por cortos períodos de tiempo (días e incluso horas) más propios de las ciudades, respecto al alquiler tradicional de temporada (meses y quincenas) típico del modelo del alquiler vacacional de la costa.

En las ciudades, **la conversión masiva de viviendas en alojamientos turísticos amenaza la propia vitalidad de sus zonas más emblemáticas**, por cuanto afecta al acceso a la vivienda de los residentes y al propio estilo de vida local derivado del uso y disfrute que hacen de los espacios públicos. La preocupación se multiplica en las ciudades y sus centros, por ser éstos, lugares de preferencia para la residencia y el disfrute de servicios básicos y de ocio, a la vez que los espacios de mayores oportunidades para el desarrollo de una carrera profesional, dentro de un mundo cada vez más tendente a la vida urbana.

Como consecuencia de esta realidad, han sido en las ciudades (y algunos territorios insulares) donde la dificultad de acceso a una vivienda introducida por la conversión de viviendas en alojamientos turísticos ha provocado un mayor cuestionamiento de las bondades del turismo como fuente de prosperidad por parte de la ciudadanía, dando lugar a episodios de contestación ciudadana y rechazo al turismo en su conjunto, que afecta a las empresas de toda la cadena de valor turística.

Desde este punto de vista, **el proyecto ReviTUR nace con la voluntad de aportar información objetiva sobre el papel de la conversión de viviendas en alojamientos turísticos en los destinos urbanos** y las iniciativas normativas más relevantes para insertarlas en su modelo turístico y urbano. Todo ello subrayando:

- El carácter novedoso, descontrolado y desbordante de la utilización de viviendas como alojamientos turísticos en las ciudades. Mientras que en los destinos del litoral el uso de las viviendas había sido común desde los años 60, la aparición en las ciudades coincide con las posibilidades para el alquiler por estancias cortas (que son las propias de las ciudades) que incorporan los nuevos portales digitales.
- La concentración del fenómeno de las VUT en las zonas y barrios de mayor atractivo turístico, coincidente con las zonas de mayor vitalidad urbana, mayor dotación de servicios dotacionales, comerciales y de transporte, objeto de profundas estrategias de renovación urbana por su condición de centros históricos. En definitiva, en los espacios de mayor valor estratégico, patrimonial y de identificación con la vida local de las ciudades, cuya vitalidad requiere ser preservada.
- La pugna con los residentes por un activo básico (a la vez que derecho consagrado en España por la Constitución) y estructurante de la vida local, como es el acceso a la vivienda, en los lugares de mayor valor cultural y patrimonial, como son los barrios históricos y costeros.

Para estudiar esta realidad, **el proyecto ReviTUR presenta la información, el análisis y las conclusiones del fenómeno de las VUT en los destinos urbanos a dos niveles**, en función de la información disponible:

1. **Para las 20 ciudades españolas más relevantes turísticamente** por el número de pernoctaciones hoteleras del INE² (desde este momento se referencia en el documento como “principales ciudades españolas”) en lo que se refiere al diagnóstico y los datos agregados más generales relativos al tamaño, caracterización de las VUT y sus efectos sobre el modelo turístico.
2. **Para los barrios de las 6 ciudades colaboradoras del Proyecto ReviTUR** (desde este momento se referencia en el documento como “ciudades ReviTUR”), de cara a derivar las conclusiones relativas a los efectos de las VUT sobre el acceso a la vivienda, la calidad de vida, la percepción ciudadana y la vitalidad de sus barrios.

¿Por qué centrar el estudio en los barrios de las ciudades españolas más afectadas por el fenómeno?

La conversión de viviendas en alojamientos turísticos es un fenómeno global, pero de intensidades y características muy diferentes a escala local. Su localización y dimensión tiene una relación directa con el atractivo turístico, de forma que cuanto más atrayente es un lugar para ser visitado más presencia de viviendas turísticas se produce y, en general, sus efectos se desarrollan con más intensidad. Como consecuencia de ello,

² Alicante, Barcelona, Bilbao, Córdoba, Gijón, Granada, La Coruña, Las Palmas de Gran Canaria, León, Madrid, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Salamanca, San Sebastián, Santander, Santiago de Compostela, Sevilla, Valencia y Zaragoza, que suponen en términos de plazas regladas el 83,1% sobre la oferta turística urbana en España y el 16,4% sobre la total de España en 2019.

se trata de un fenómeno con un elevado grado de concentración territorial en barrios muy concretos de cada ciudad (los de mayor interés turístico), siendo su dimensión e impacto muy limitada en el resto.

Desde esta perspectiva, su análisis requiere de precisión territorial para centrarse en los lugares de las ciudades más afectadas por el fenómeno, normalmente los distritos y barrios de mayor historia, valor paisajístico, impronta cultural y vida local de las ciudades españolas más atractivas para su visita. Siguiendo esta lógica, **el proyecto ReviTUR presenta las conclusiones sobre los efectos de las VUT en los centros de las ciudades, a través del análisis detallado de lo que sucede en los 98 barrios³ más turísticos de las 6 ciudades participantes en el proyecto: Barcelona, Madrid, Málaga, San Sebastián, Sevilla y Valencia** (que aglutinan el 73% de todas las viviendas de uso turístico de los destinos urbanos españoles), donde se concentra el 72% de sus plazas en viviendas turísticas. Lo sucedido en esas ciudades, emblemas del turismo en España, sirve como testimonio de lo que está pasando o puede llegar a producirse en los barrios céntricos y de atractivo de otras muchas ciudades españolas.

Barrios de las ciudades ReviTUR analizados en el proyecto

Barcelona

70 mil plazas en zonas turísticas en 2019
82,6% sobre total VUT ciudad
11 plazas VUT por cada 100 habitantes



Relación de barrios

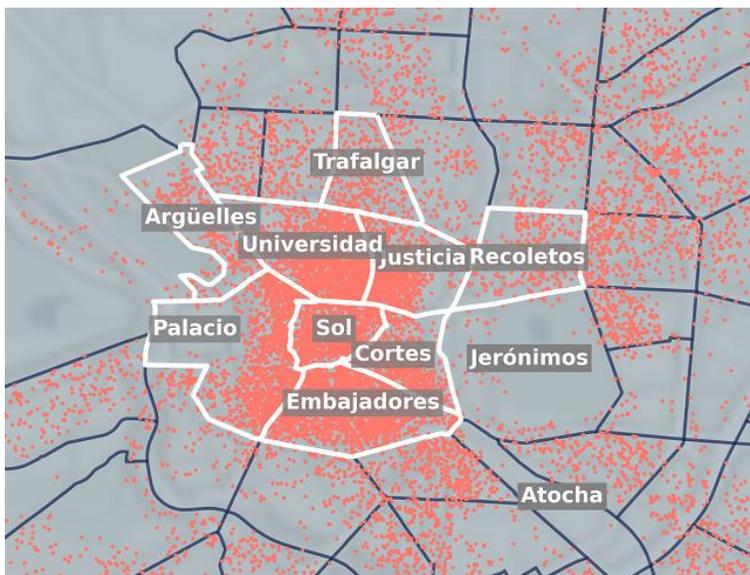
el Barri Gòtic, la Dreta de l'Eixample, Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera, el Raval, la Barceloneta, l'Antiga Esquerra de l'Eixample, el Poble Sec, la Vila Olímpica del Poblenou, Sant Antoni, la Vila de Gràcia, la Sagrada Família, Hostafrancs, la Marina del Prat Vermell, el Fort Pienc, Diagonal Mar i el Front Marítim del Poblenou, el Parc i la Llacuna del Poblenou, el Poblenou, la Nova Esquerra de l'Eixample, la Font de la Guatlla, el Camp d'en Grassot i Gràcia Nova

*Los puntos sobre este y los siguientes mapas representan la ubicación geográfica de las VUT.

³ Se han elegido aquellos barrios donde el número de plazas en VUT supera la ratio de 5 plazas por cada 100 habitantes y el tamaño poblacional es del al menos 1.000 residentes.

Madrid

46 mil plazas en zonas turísticas en 2019
59,7% sobre total VUT ciudad
22 plazas VUT por cada 100 habitantes



Relación de barrios

Sol, Cortes, Palacio, Justicia, Universidad, Embajadores, Atocha, Recoletos, Jerónimos, Trafalgar, Argüelles

Málaga

23 mil plazas en zonas turísticas en 2019
67% sobre total VUT ciudad
30 plazas VUT por cada 100 habitantes

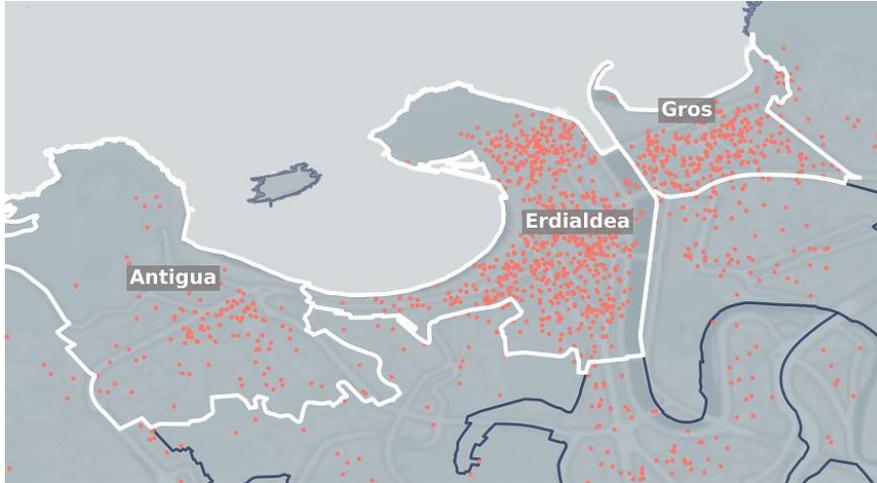


Relación de barrios

La Merced, Centro Histórico, San Felipe Neri, Ensanche Centro, La Goleta, La Victoria, Lagunillas, Pedregalejo Playa, El Candado, La Malagueta, Perchel Norte, El Ejido, Plaza de Toros Vieja, Las Acacias, Perchel Sur, Pedregalejo, El Molinillo, La Caleta, Capuchinos, Cristo de la Epidemia, Guadalmar, La Aurora, Conde de Ureña, Miraflores del Palo, Monte Sancha, 25 años de paz, San Andrés, Huelin

San Sebastián

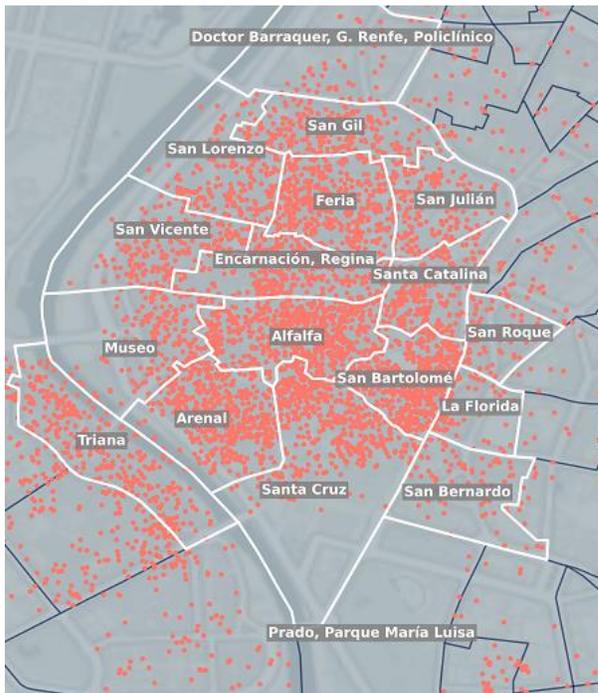
5 mil plazas en zonas turísticas en 2019
70,9% sobre total VUT ciudad
9 plazas VUT por cada 100 habitantes



Relación de barrios
Antiguo, Erdialdea, Gros

Sevilla

28 mil plazas en zonas turísticas en 2019
90,6% sobre total VUT ciudad
27 plazas VUT por cada 100 habitantes

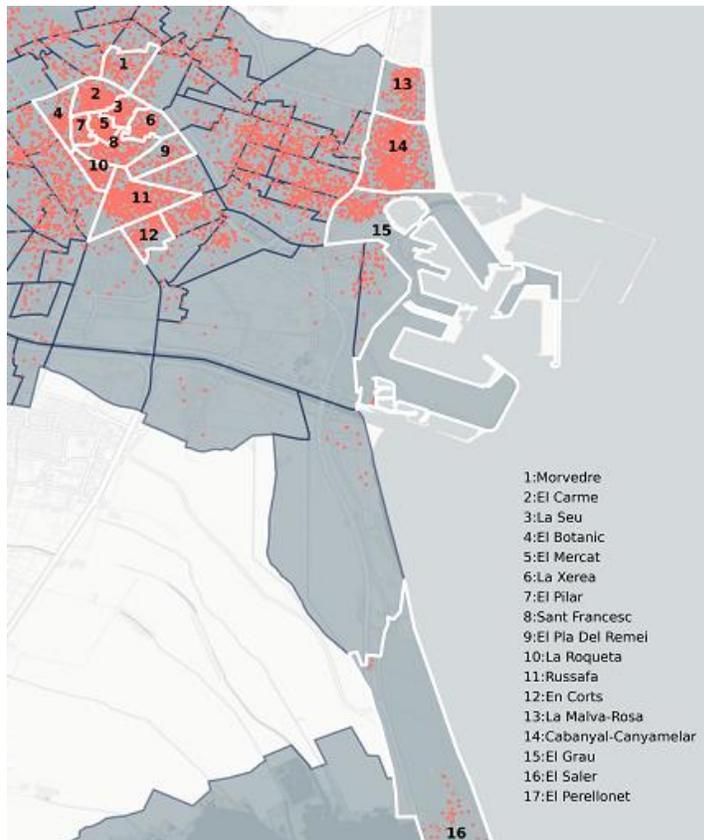


Relación de barrios

Santa Cruz, Alfalfa, Arenal, San Bartolome, Encarnación-Regina, Feria, Santa Catalina, San Lorenzo, Museo, San Gil, San Vicente, San Julián, San Bernardo, Triana, El Prado-Parque Maria Luisa, La Florida, San Roque, Doctor Barraquer-Grupo Renfe-Policlínico

Valencia

19 mil plazas en zonas turísticas en 2019
61,1% sobre total VUT ciudad
14 plazas por cada 100 habitantes



Relación de barrios

El Mercat, La Seu, Sant Francesc, El Carme, El Perellonet, La Xerea, El Pilar, El Saler, Cabanyal-Canyamelar, La Roqueta, Russafa, El Botanic, El Grau, La Malva-rosa, El Pla del Remei, Morvedre, En Corts

Principales Implicaciones de las VUT en la vitalidad y modelo turístico de las ciudades españolas

La exposición de las principales implicaciones de las VUT sobre las ciudades españolas **se estructura en 3 bloques:**

- A. Un primero donde se recoge el carácter explosivo del fenómeno de las VUT en la última década, la situación existente en 2019, marcada por los episodios de contestación ciudadana y la dificultad para hacer cumplir las respuestas normativas adoptadas por los distintos ayuntamientos y comunidades autónomas, así como el parón durante la pandemia y su rápida recuperación desde finales de 2021, que augura una situación muy compleja ya para 2022.
- B. Un segundo bloque donde se explicitan los efectos sobre la vitalidad de los barrios de las principales ciudades por sus efectos sobre la habitabilidad, el acceso a la vivienda, la estructura comercial y la calidad de vida en las comunidades de propietarios de los edificios afectados, y las consecuencias de todo ello sobre el dinamismo demográfico y, en consecuencia, la preservación de su identidad local.
- C. Un tercer bloque donde se explicitan las distintas implicaciones e impactos comparados de las VUT respecto al resto de tipologías de alojamiento reglado sobre el posicionamiento y los resultados del modelo turístico más productivo para la ciudad.

A. ¿Cómo ha evolucionado el fenómeno de las viviendas de uso turístico en las ciudades españolas y qué retos introduce su rápida recuperación actual?

01

Las VUT crecieron de forma desbordante en los destinos urbanos españoles hasta antes de la pandemia (2019), suponiendo uno de los principales retos para la preservación de la vida local de los centros de las ciudades españolas, por cuanto llegaron casi a duplicar la carga turística en apenas una década.

DE 346.921 PLAZAS TURÍSTICAS EN 2010 SE HA PASADO A 788.136 EN 2019, POR LA APERTURA DE 361.373 PLAZAS EN VUT EN LOS 20 PRINCIPALES DESTINOS URBANOS ESPAÑOLES

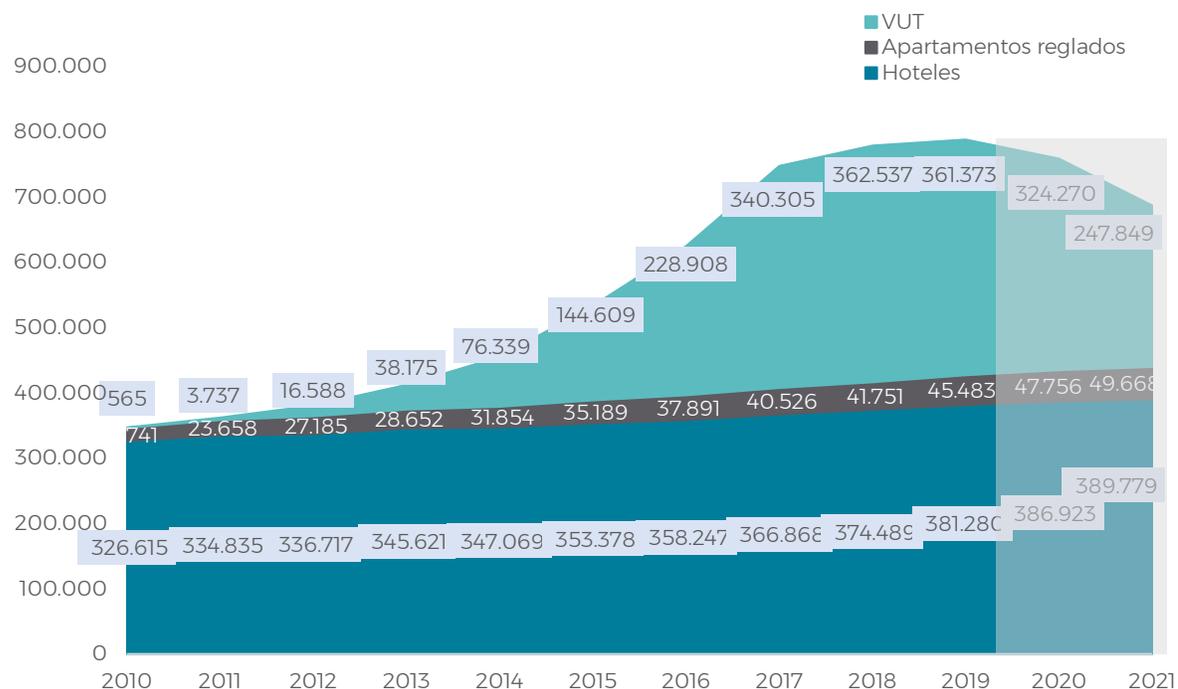
La conversión de viviendas en alojamientos turísticos (ya bien sean viviendas enteras, habitaciones separadas o compartidas) favorecida por las facilidades para su comercialización, introducidas por la irrupción de las plataformas tecnológicas **a partir de 2010, permitió desde entonces y hasta 2019 generar una oferta turística cercana a la que había generado los alojamientos turísticos tradicionales (hoteles, pensiones, hostales y aparthoteles) en toda su historia.**

En 2019, antes de la pandemia, en las 20 principales ciudades españolas había 361.373 plazas en las distintas modalidades de VUT (306.935 en vivienda entera, 53.730 en habitación individual y 708 en habitación compartida) comercializadas a través de las dos principales plataformas del mercado (Airbnb y Vrbo de Expedia⁴), casi la misma capacidad que en los hoteles de las mismas ciudades (381.280) y muy superior a la existente en los apartamentos tradicionalmente reglados (45.483). Tras esta irrupción de nuevo alojamiento turístico, **las 20 principales ciudades españolas han pasado de disponer de una oferta total de alojamiento turístico de 346.921 plazas en 2010 a 788.136 en 2019, explicando las VUT el 82% del crecimiento de esta capacidad alojativa.**

⁴ Esta oferta es probablemente superior si se incorpora el número de viviendas comercializadas a través de otras plataformas como Booking, TripAdvisor o Windu. La información seleccionada es la obtenida de AirDNA que incluye un algoritmo de eliminación de duplicados para evitar la doble contabilización de anuncios de VUT que se comercializan en las dos plataformas simultáneamente (ver anexo 3 para una explicación más detallada sobre la fuente de datos).

Plazas en viviendas de uso turístico y en establecimientos reglados (hoteles y apartamentos) en las 20 principales ciudades españolas. Años 2010-2021

Fuente: ReviTUR a partir de datos de AirDNA y EOH y EOAP (INE)



[Consultar resultados detallados por ciudades](#)

LAS PLAZAS EN VUT EN LAS 20 PRINCIPALES CIUDADES ESPAÑOLAS REGISTRARON UN INCREMENTO MEDIO ANUAL DEL 105% EN EL PERIODO 2010-2019, FRENTE AL 2,3% DE LAS PLAZAS EN ALOJAMIENTOS REGLADOS

Esta realidad se alcanzó tras un crecimiento desbordante y, todavía hoy en muchas ciudades, descontrolado, a pesar de un proceso de paulatina puesta en marcha de normativa autonómica y local para regularlo. Desde 2010 hasta 2019 las plazas en viviendas para alojar a turistas crecieron a un ritmo del 105% de media acumulada, por el aumento del 2,3% que experimentaron el resto de la oferta alojativa turística reglada. Solo en el último quinquenio previo a la pandemia y a pesar de la aplicación de la regulación de ordenación turística autonómica y la introducción de normativas limitativas para su ordenación urbana por parte de algunos ayuntamientos españoles, las plazas en viviendas turísticas aumentaron en 285.033 nuevas plazas, por las 47.840 nuevas plazas de los alojamientos tradicionalmente reglados.

Este crecimiento, con distintas intensidades y dependiendo de las respuestas normativas a nivel local, fue generalizado en las principales ciudades españolas de mayor atractivo turístico, tal y como se puede apreciar en los datos de las viviendas comercializadas en las dos principales plataformas del mercado. En todas ellas la oferta de alojamiento turístico se dobla por el efecto de la irrupción de las VUT, tal y como se puede observar en la información por ciudades contenida en el anexo 1.

Como consecuencia de este aumento, de la presión alcanzada en muchas ciudades y de los diversos efectos negativos sobre los barrios más turísticos, **la adecuada respuesta normativa para regular las VUT y el esfuerzo para garantizar su cumplimiento era uno de los mayores retos de la agenda urbana y turística de las principales ciudades españolas en 2019, al igual que en muchas otras grandes ciudades turísticas en el mundo (Ámsterdam, Berlín, Londres, Nueva York, París, San Francisco, Singapur y Tokio⁵)**. Estaba en juego, entonces, la habitabilidad de los centros de las ciudades por la dificultad de acceso a la vivienda, su vitalidad como lugares de alta calidad de vida, la preservación del estilo de vida local de sus residentes, además de su percepción sobre la aportación del turismo. En todos los casos, se trataba de retos a los que las ciudades se están enfrentando ya en 2022 como consecuencia de la rápida recuperación de la demanda turística tras el desplome provocado por la pandemia.

02

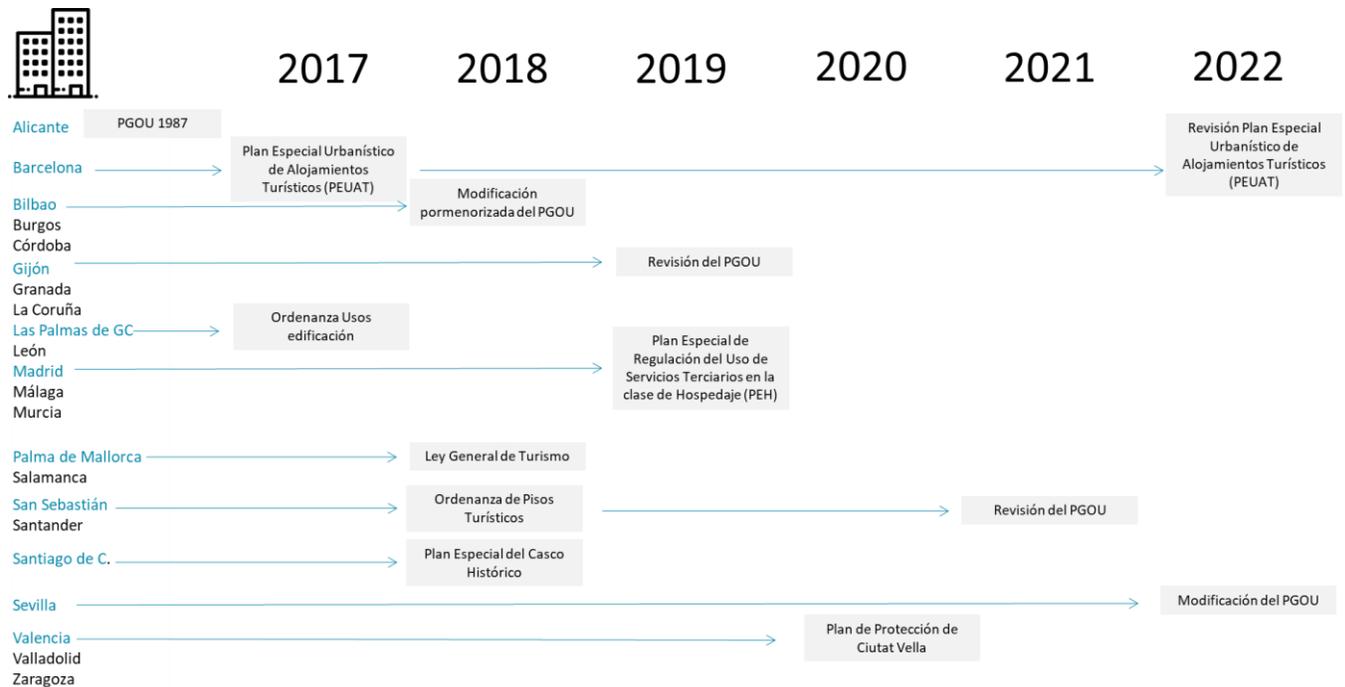
En 2019 las estrategias urbanas, normativas y mecanismos de control y gestión de las ciudades más comprometidas y avanzadas en la integración de las VUT dentro de sus modelos turísticos y urbanos, no estaban siendo suficientes para controlar su crecimiento y limitar sus externalidades.

La fuerza del fenómeno de las VUT derivado de la alta rentabilidad para los propietarios, gestores y plataformas comercializadoras, así como la complejidad para su identificación y control con los instrumentos administrativos tradicionales han venido dificultando garantizar el cumplimiento de la normativa existente. Antes de la pandemia asistíamos a una realidad marcada por una respuesta desigual de las ciudades respecto al crecimiento desbordante de las VUT en sus centros urbanos. Mientras a partir de 2017 ciudades como Barcelona, Bilbao, Madrid, Palma de Mallorca, San Sebastián, Santiago o Valencia introducían normativas restrictivas para controlar su crecimiento, con distintos niveles de compromisos y medios humanos y técnicos para hacerlas cumplir, en otras muchas ciudades no se consideraba necesario incorporar ordenaciones urbanísticas que regularan su localización y expansión por la ciudad. Un contexto condicionando, a su vez, por las diferentes, dispares y no siempre convergentes normativas autonómicas de ordenación turística y las primeras respuestas de los tribunales respecto a la adecuada orientación de las citadas normativas y sus procedimientos de aprobación, marcadas por una intensa litigiosidad.

⁵ Todas ellas han introducido medidas para restringir la actividad del alojamiento turístico en vivienda en los últimos años con el objetivo de preservar el acceso a la vivienda y la vitalidad de sus centros históricos.

Cronología de normativas locales aprobadas en las 20 principales ciudades españolas para regular las VUT. Años 2017-2022

Fuente: ReviTUR

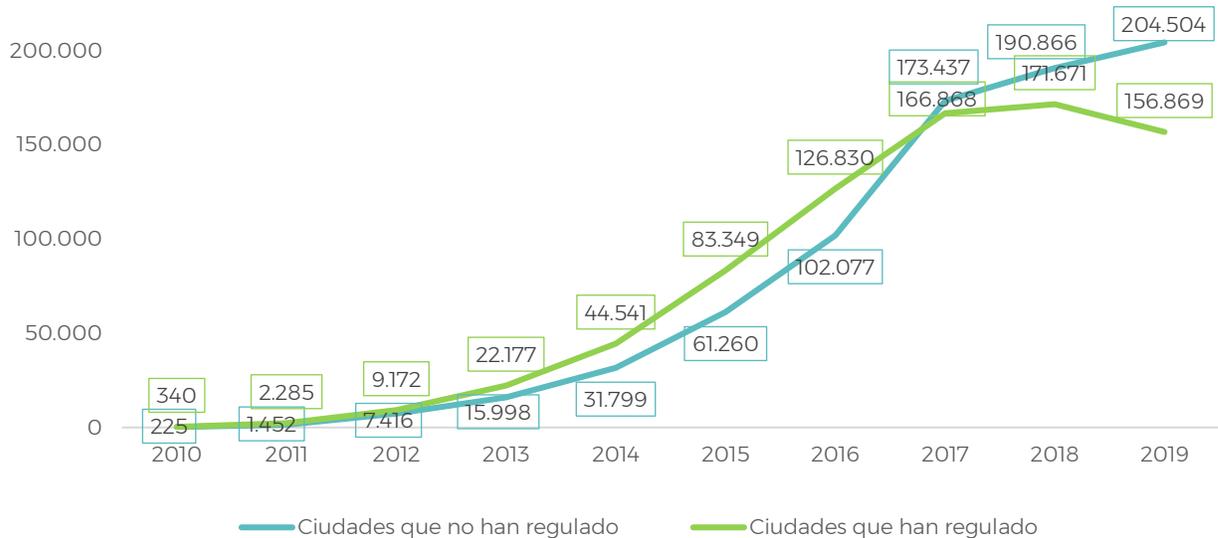


En este escenario, la realidad estaba marcada por una **relajación en el crecimiento e incluso una ligera caída de la oferta de VUT en las ciudades mencionadas que regularon el fenómeno y estaban comprometidas en su control**, mientras seguía produciéndose un crecimiento en el resto, dentro de un contexto de creciente contestación ciudadana, madurez del mercado por la saturación en los barrios más céntricos de mayor presencia de viviendas turísticas y unas menores rentabilidades obtenidas en su explotación derivado de ello. Como consecuencia de esta realidad, el número de plazas en VUT en el grupo de ciudades con una regulación local aprobada reducía su cuantía de 2018 a 2019 en 15 mil plazas mientras en el resto de las ciudades seguía aumentando.

EL NÚMERO DE PLAZAS EN VUT EN LAS CIUDADES CON REGULACIÓN LOCAL APROBADA APENAS SE REDUCÍA EN 15 MIL PLAZAS ENTRE 2018 Y 2019

Plazas en viviendas de uso turístico en las ciudades que introdujeron normativas restrictivas a partir de 2017 respecto al resto de ciudades Años 2010-2019

Fuente: ReviTUR a partir de datos de AirDNA



Nota: en el grupo de ciudades que han regulado se encuentran: Alicante, Barcelona, Bilbao, Palma, San Sebastián y Valencia.

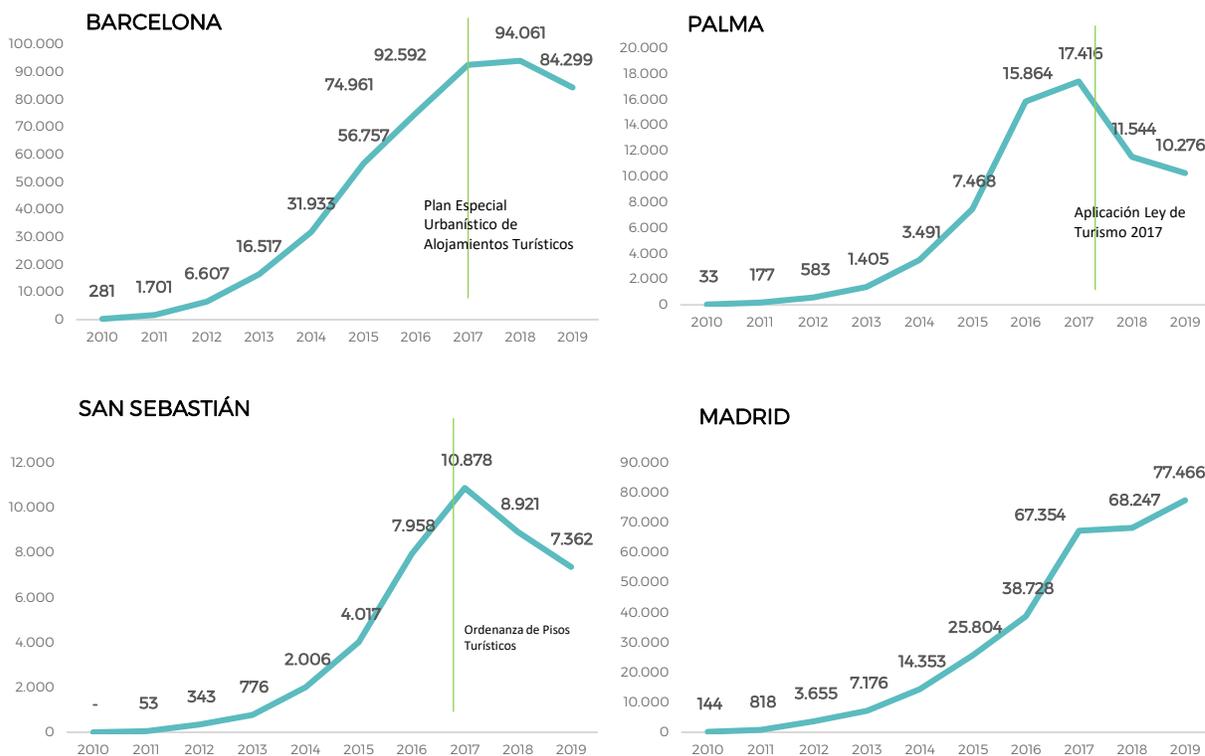
A pesar de la ligera contención alcanzada, en las ciudades que introdujeron normativas restrictivas para controlar el crecimiento de las VUT **se seguía percibiendo una extraordinaria dificultad para hacerlas cumplir**. Como prueba de ello, en algunas de estas ciudades con objetivos limitativos de la oferta de VUT, el número final de plazas en el mercado comercializado por las plataformas seguía siendo muy superior al objetivo de los mecanismos de regulación. La situación de:

- Barcelona, donde el número de VUT aprobadas en 2017 según su PEUAT (Plan especial urbanístico de alojamientos turísticos) era de 9.572 viviendas, mientras en las dos plataformas más importantes en 2019 todavía se seguían comercializando anuncios por 13.024 viviendas y 9.656 habitaciones (84.299 plazas), éstas últimas en ese momento prohibidas por la normativa autonómica de Cataluña.
- Madrid, con un plan Especial de Hospedaje aprobado en 2019 que exigía a las viviendas utilizadas como alojamientos turísticos un acceso independiente respecto al edificio en el que se ubicaban, en ese mismo año se comercializaban 77.466 plazas en VUT (15.271 apartamentos completos, 7.279 habitaciones privadas y 297 habitaciones compartidas), en un mayoritario porcentaje sin cumplir con la mencionada normativa del ayuntamiento de Madrid.
- Palma de Mallorca, donde las viviendas turísticas localizadas en edificios con viviendas plurifamiliares quedaron prohibidas por la normativa urbanística, en el mismo año 2019 se comercializaba un volumen de 10.276 plazas en VUT (1.721 apartamentos completos, 822 habitaciones privadas y 26 habitaciones compartidas) en las dos principales plataformas del mercado, a pesar de haber reducido la oferta desde las 17.416 plazas que había en 2017.
- Valencia, donde con un Plan Especial de regulación de las VUT en Ciutat Vella había en 2019 5.331 VUT registradas mientras en las plataformas se comercializaban 5.996 viviendas y 2.366 habitaciones.

Tan solo en San Sebastián se consigue reducir ostensiblemente las plazas y alcanzar un razonable nivel de cumplimiento de la normativa municipal, tras pasar de 10.878 plazas en 2017 a 7.362 plazas en 2019 (1.429 apartamentos completos y 464 habitaciones privadas), la mayor parte en consonancia con su ordenanza municipal.

Plazas en viviendas de uso turístico. Años 2010-2019

Fuente: ReviTUR a partir de datos de AirDNA



Anuncios comercializados en plataformas por tipologías y viviendas registradas⁶. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de datos de AirDNA e información municipal

	Vivienda completa 2019	Habitaciones 2019	VUT registradas
Barcelona	13.024	9.656	9.397
Madrid	15.271	7.576	11.595
San Sebastián	1.429	467	1.417
Valencia	5.996	2.366	5.331

⁶ Es importante hacer notar que es muy difícil de determinar cuál es realmente la oferta final en el mercado por cuanto: no todo se comercializa a través de plataformas, puede haber anuncios falsos en las plataformas utilizadas de referencias y puede haber más oferta en las plataformas no recogidas por la información utilizada (especialmente en Booking y Tripadvisor).

03

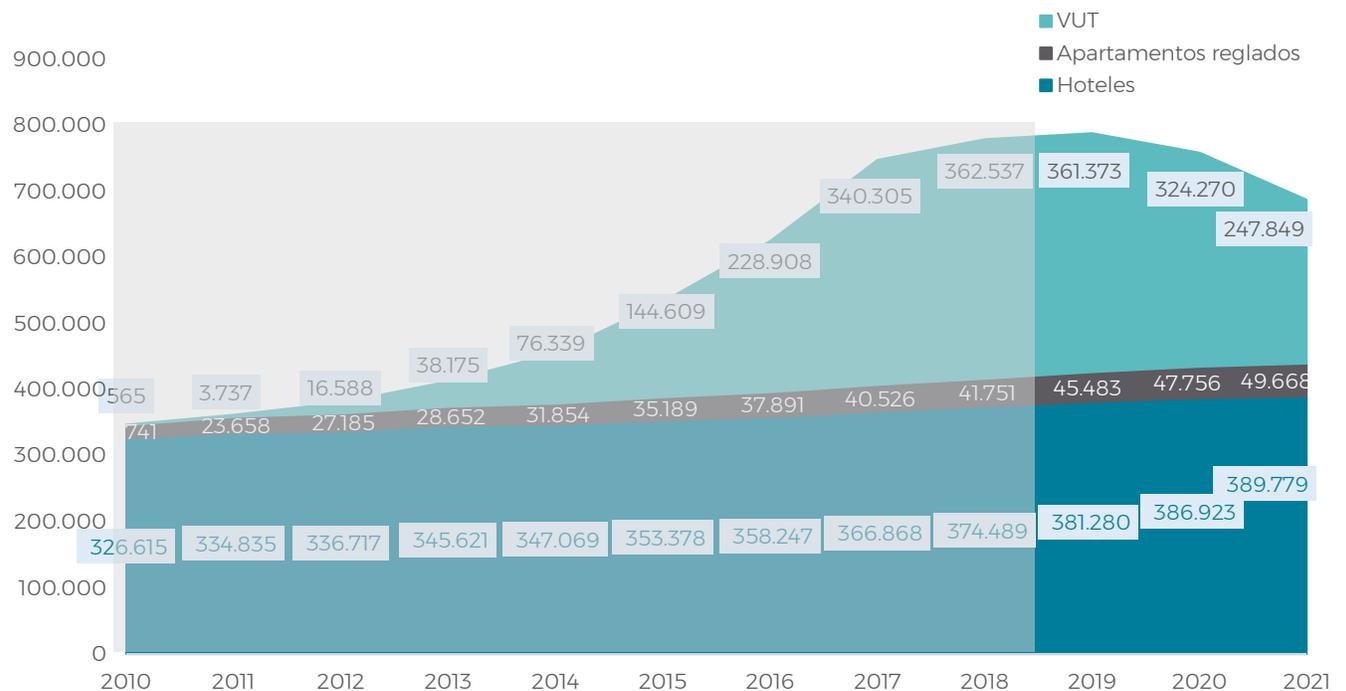
El desplome de la demanda turística derivado de las restricciones aplicadas para luchar contra la pandemia desde marzo de 2020 provocó una salida temporal del mercado turístico de muchas viviendas dedicadas al alquiler turístico, introduciendo una oportunidad para gestionar su equilibrio con un modelo turístico y de ciudad más sostenible.

EL NÚMERO DE PLAZAS EN VUT EN LAS 20 PRINCIPALES CIUDADES ESPAÑOLAS SE REDUJO EN 113,5 MIL DURANTE LA PANDEMIA ANTE NULA RENTABILIDAD POR LA AUSENCIA DE DEMANDA DERIVADA DE LAS RESTRICCIONES ADMINISTRATIVAS A LA MOVILIDAD

Desde el inicio de la pandemia y como consecuencia de la fuerte caída de los viajes por las restricciones a la movilidad y la prolongada duración de sus efectos, junto con el efecto desincentivador de la normativa urbanística de algunas de las ciudades mencionadas, **el número de VUT activas en las principales ciudades españolas se redujo de forma notable (un -31,4% de 2021 a 2019 lo que supone 113,5 mil plazas turísticas menos en VUT)**. Ello a pesar de la entrada puntual en el mercado en los momentos de cierta recuperación de la demanda (desescalada de junio de 2020 y fin del estado de Alarma en mayo de 2021) y el mejor desempeño que han demostrado las VUT frente al resto de fórmulas alojativas al inicio de la pandemia, por el menor riesgo asociado al contagio.

Plazas en viviendas de uso turístico y en establecimientos reglados (hoteles y apartamentos) en las 20 principales ciudades españolas. Años 2010-2021

Fuente: RevITUR a partir de datos de AirDNA y Encuesta de Ocupación Hotelera (INE)



[Consultar resultados detallados por ciudades](#)

Dentro de la dificultad para su cuantificación, los agentes inmobiliarios constatan que la casi nula rentabilidad del alquiler turístico **durante muchos meses de la pandemia hizo que una parte relevante de estas viviendas pasaran al mercado residencial**, ya bien sea a través de su alquiler de larga estancia o la propia venta. De hecho, esta realidad generó un efecto positivo inverso, abaratando el alquiler a los residentes en varios de los barrios más afectados, permitiendo en los mismos una vuelta de residentes, que se refleja en el aumento de su población residente, como se analiza en el apartado dedicado a los efectos sobre el acceso a la vivienda.

Este fenómeno de vuelta de viviendas explotadas para su alquiler turístico a su uso natural como alojamientos para residentes supone una oportunidad para incrementar la oferta de viviendas residenciales y, de esta forma, revitalizar las zonas de mayor presión turística, que no se puede desaprovechar.

04

La vuelta de la mayor rentabilidad económica del alquiler turístico de las viviendas frente al alquiler de larga estancia en 2022, fruto de la actual recuperación de la demanda y la elevada opacidad, apunta una masiva vuelta al mercado de la oferta de VUT, con el riesgo de emular y superar los problemas acaecidos antes de la pandemia, como ya se está percibiendo en muchos destinos españoles

La positiva evolución de la demanda turística desde la primavera de este 2022 y las buenas perspectivas para los próximos meses está generando un incentivo para la vuelta de un alto volumen de viviendas al mercado turístico. Esta notable recuperación de la demanda turística está volviendo a generar una notable diferencia entre las rentabilidades del alquiler turístico de las viviendas y su uso para el alquiler de larga estancia a residentes, a pesar del notable aumento de este último en muchos centros de las ciudades.

EL INGRESO POR ALQUILER TURÍSTICO
DE UNA VIVIENDA TIPO PARA 4
PERSONAS ES EN MEDIA UN 253%
SUPERIOR AL INGRESO MEDIO DE
LARGA ESTANCIA

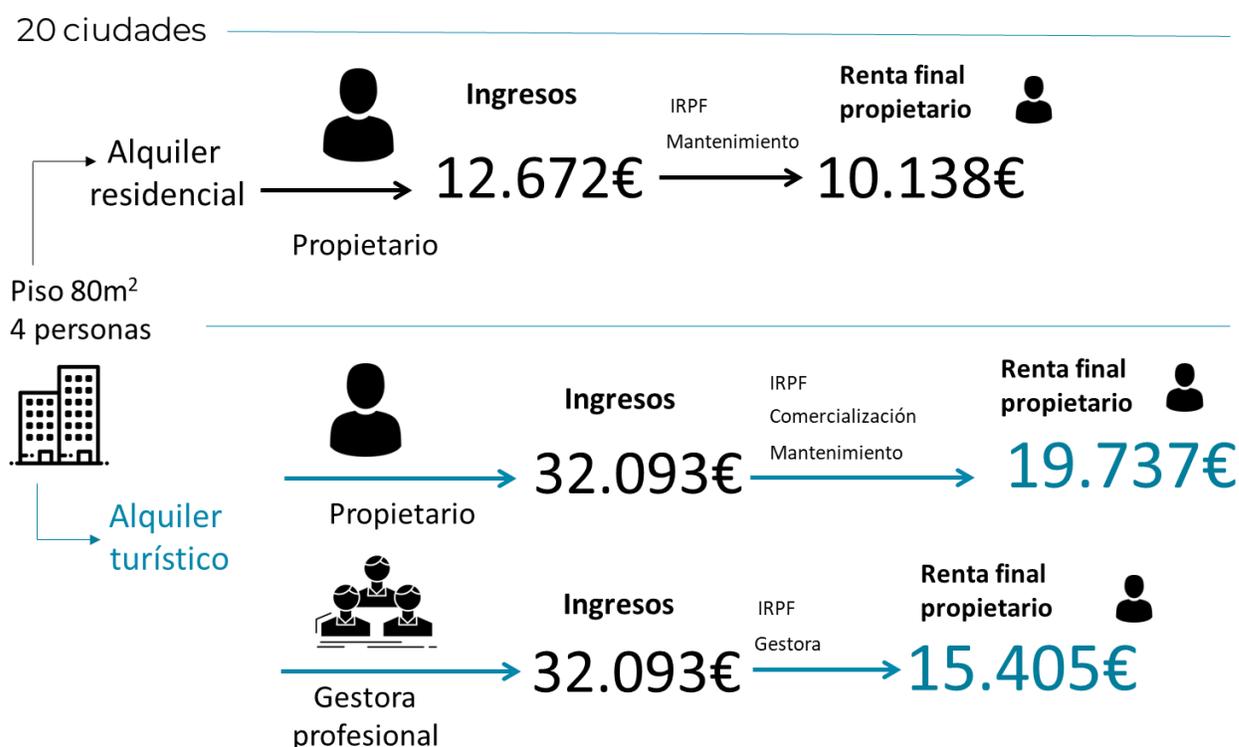
En junio de este año 2022, los ingresos mensuales obtenidos por el alquiler turístico de una vivienda tipo para 4 personas (la mayoritaria entre las propuestas de las plataformas y la más demandada en el alquiler) se situaba en 2.674€ al mes (32.093€ al año) de media en las 20 principales ciudades españolas, según los datos del scraping de AirDNA y los datos directamente suministrados por Airbnb en su web explotados para el proyecto ReviTUR. Se trata de una cantidad un 253% superior al ingreso medio de 1.056€ (12.672€ al año) obtenido del alquiler de larga estancia de un apartamento similar de 80m² de superficie en esas mismas ciudades.

Teniendo en cuenta los distintos gastos y costes de uno y otro alquiler e incluyendo el diferente tratamiento fiscal de ambos alquileres, la renta final anual para un propietario individual de un apartamento para 4 personas derivado de su alquiler turístico se sitúa en 19.737€ anuales, suponiendo que cumple íntegramente con sus obligaciones fiscales de declaración del IRPF (la renta ascendería a 26.316€ si no declarase sus rentas en el IRPF), muy por encima de los 10.138€ al año del alquiler convencional para residentes de larga estancia.

El diferencial de rentabilidad se reduce para el propietario cuando éste cede su vivienda a una gestora titular de la actividad de alquiler turístico (con lo cual minimiza los riesgos y costes/esfuerzo para la gestión de la VUT), aunque la rentabilidad anual se sigue manteniendo por encima del alquiler de larga estancia a residentes. Concretamente, la misma vivienda turística para 4 personas en las 20 ciudades gestionada por un profesional genera a su propietario una renta anual de 15.405€ al año, frente a los mencionados 19.737€ de la gestión propia, lo que ayuda a entender el carácter mayoritario de la gestión particular, frente a la profesional.

Diferencial de Rentabilidad del alquiler turístico frente al residencial en las 20 ciudades españolas más importantes. Junio de 2022

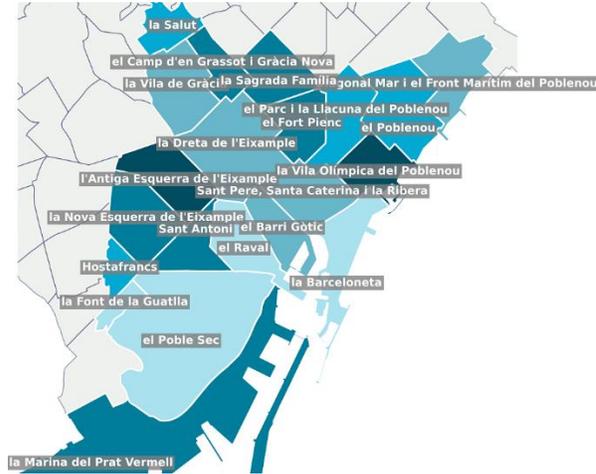
Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA, Airbnb e Idealista



Este diferencial de rentabilidad económica, que se extiende por los 98 barrios de las 6 ciudades ReviTUR, supone el principal factor explicativo de la fuerza del fenómeno de conversión de viviendas en alojamientos turísticos, en las zonas de mayor atractivo de las ciudades y las altas expectativas para la vuelta al mercado de las más de 100 mil que han salido de las webs de las plataformas. A pesar de que parecería más probable que la vuelta de estas viviendas utilizadas con anterioridad a la pandemia como alojamientos turísticos se produjese de forma gradual, por la dificultad de revertir de forma inmediata los nuevos usos de dichas viviendas, en la medida en que se hayan vendido o dedicados al alquiler de larga estancia, la realidad está demostrando lo contrario.

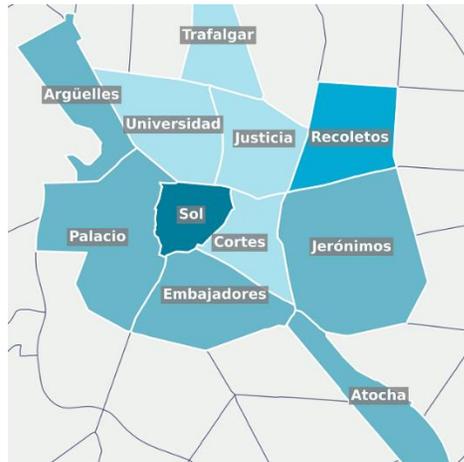
Diferencial de rentabilidad entre alquiler turístico y residencial por barrios. Junio de 2022.
Fuente: Revitur a partir de Airbnb, AirDNA e Idealista

Barcelona



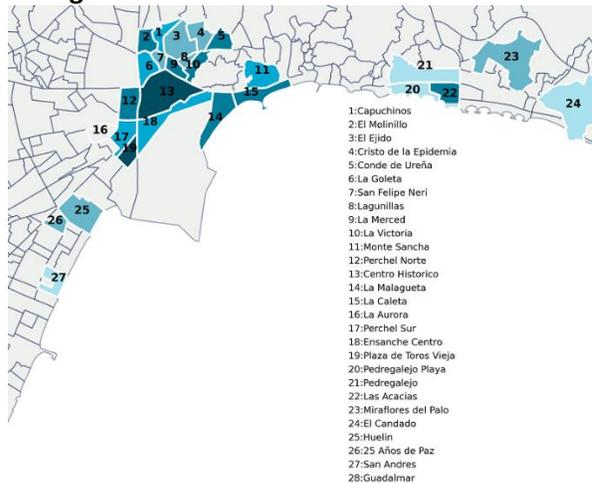
DISTRITO	BARRIO	Diferencial rentabilidad
Sant Martí	la Vila Olímpica del Poblenou	313%
Eixample	l'Antiga Esquerra de l'Eixample	304%
Eixample	la Sagrada Família	290%
Eixample	Sant Antoni	289%
Sants-Montjuïc	la Marina del Prat Vermell	285%
Total ciudad		275%

Madrid



DISTRITO	BARRIO	Diferencial rentabilidad
Centro	Sol	279%
Salamanca	Recoletos	227%
Moncloa-Aravaca	Argüelles	216%
Retiro	Jerónimos	213%
Centro	Embajadores	208%
Total ciudad		244%

Málaga



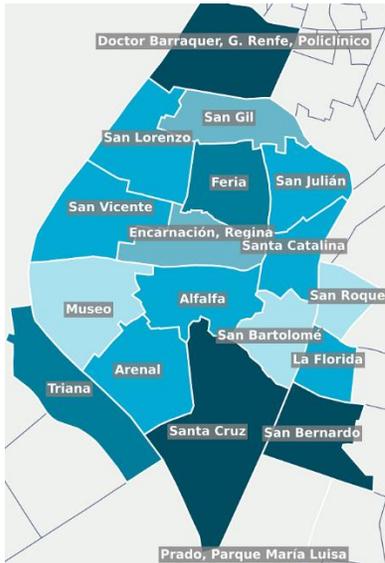
DISTRITO	BARRIO	Diferencial rentabilidad
Centro	Plaza de Toros Vieja	329%
Centro	Perchel Norte	299%
Centro	El Molinillo	286%
Este	Las Acacias	285%
Centro	La Malagueta	277%
Total ciudad		239%

San Sebastián



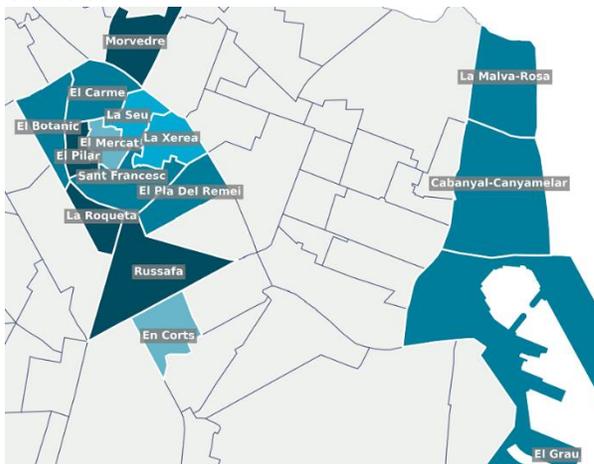
DISTRITO	BARRIO	Diferencial rentabilidad
Erdialdea	Erdialdea	24.6%
Gros	Gros	23.8%
Antiguo	Antiguo	21.1%
Total ciudad		25.7%

Sevilla

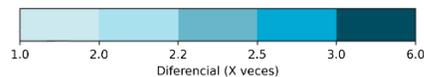


DISTRITO	BARRIO	Diferencial rentabilidad
Nervión	San Bernardo	43.0%
Casco Antiguo	Santa Cruz	31.3%
Triana	Triana	26.5%
Casco Antiguo	Feria	25.2%
Casco Antiguo	El Arenal	24.9%
Total ciudad		30.5%

Valencia



DISTRITO	BARRIO	Diferencial rentabilidad
la Saïdia	Morvedre	35.2%
l'Eixample	Russafa	31.5%
Ciutat Vella	El Pilar	30.4%
Extramurs	La Roqueta	30.3%
l'Eixample	El Pla del Remei	29.0%
Total ciudad		31.1%

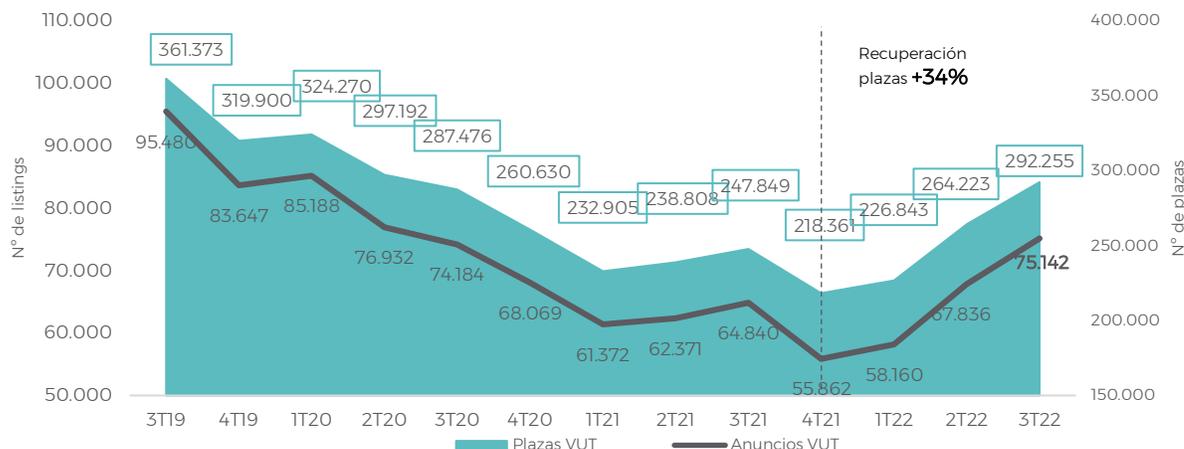


De hecho, el comienzo de la rápida vuelta del alquiler turístico a los niveles prepandémicos se evidencia ya en el tercer trimestre de 2022, con un aumento del 33,8% de plazas en VUT en las principales ciudades española con respecto al último trimestre de 2021. En tan sólo tres trimestres, la oferta de VUT se ha incrementado en 73.894 plazas. Esta senda de regreso se produce en todas las ciudades, destacando el fuerte volumen de plazas que reabren en Madrid (15.688 más que en el cuarto trimestre de 2019), en Barcelona (10.336), Valencia (7.932) y Málaga (5.983).

EL NÚMERO DE PLAZAS EN VUT AUMENTÓ UN 33,8% EN LOS TRES PRIMEROS TRIMESTRES DE 2022 RESPECTO AL CIERRE DE 2021 (74 MIL PLAZAS EN LA 20 PRINCIPALES CIUDADES URBANA ESPAÑOLAS)

Anuncios y plazas trimestrales de viviendas de uso turístico en las 20 principales ciudades españolas. Años 2019-2022

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA



Adicionalmente a la propia tendencia del mercado, **la conversión de viviendas en alojamientos turísticos puede verse impulsada de forma contraproducente por algunas de las medidas contenidas en el borrador actual del texto de la ley de vivienda**. El establecimiento en el mismo de límites máximos en los precios del alquiler tradicional de los barrios más tensionados de las ciudades (que son dónde se localiza un mayor volumen de VUT), puede paradójicamente incrementar sustancialmente el diferencial de rentabilidad en favor del alquiler turístico y, en consecuencia, generar una mayor salida del stock de vivienda dedicado a la residencia permanente de habitantes en esos barrios, si se deja sin ordenar apropiadamente el alquiler turístico y no se avanza en la orientación de las propuestas resultado del presente Proyecto ReviTUR.

En este contexto y con los más que probables efectos de este fenómeno entre ciudades y destinos de costa (los de Baleares son los más sensibles), **es más necesario que nunca profundizar y actualizar las implicaciones de las VUT sobre el modelo turístico y el modelo de ciudad y la calidad de vida de sus residentes**. Todo ello,

como se ha subrayado, de cara a propiciar un marco normativo estable que, por un lado, garantice el adecuado equilibrio entre la dimensión de la oferta de alojamiento turístico y la preservación de la calidad de vida de los residentes en las zonas turísticas y, por otro, promueva las tipologías de mayor contribución socioeconómica, plasmada en valor añadido, empleo e ingresos para la sociedad local y sus administraciones públicas.

B. ¿Cómo están afectando las viviendas turísticas a la habitabilidad de los barrios donde se localizan, la calidad de vida de sus residentes y la percepción sobre la aportación del turismo a su bienestar?



La alta conversión de viviendas en alojamientos turísticos se ha concentrado en los barrios más emblemáticos de las ciudades, donde ha contribuido a intensificar el problema de acceso a la vivienda, ayudando a encarecer su compra, con la consecuente expulsión de los residentes, que deteriora su vitalidad como lugares estratégicos de la vida urbana y de su atractivo turístico. La traslación de la presión turística a los edificios que ejercen las VUT ha provocado un deterioro de la percepción social sobre el turismo y sus efectos sobre la ciudad y la calidad de vida de sus residentes.

05

La conversión de viviendas en alojamientos turísticos ha detraído desde 2010 un volumen relevante de viviendas del mercado residencial en las zonas más emblemáticas y de mayor atractivo turístico de las ciudades, encareciendo el acceso a la vivienda y la vida en el barrio, según sus residentes

60.735 VIVIENDAS SE HAN DETRAÍDO DE LAS CIUDADES REVITUR DE 2010 A 2019 (43.392 LOCALIZADAS EN SUS BARRIOS MÁS TURÍSTICOS)

Desde 2010 a 2019 se ha producido una elevada salida del mercado residencial de viviendas en los principales barrios céntricos y costeros de las ciudades que participan en el proyecto ReviTUR⁷, como consecuencia de su conversión en alojamientos turísticos. El volumen del parque de viviendas detraído de estas 6 ciudades españolas se sitúa en 60.375 viviendas en 2019 (último año de normalidad en el mercado), de las cuales 43.392 se localizan en los 98 barrios turísticos seleccionados para el proyecto, lo que representa el 6% del total del parque residencial en esos barrios.

La detracción de viviendas del mercado residencial por el alquiler turístico ha alcanzado niveles disfuncionales para garantizar su habitabilidad por parte de los residentes en algunas zonas muy concretas de las principales ciudades españolas. Este es el caso de todo el Casco Antiguo de Sevilla (Santa Cruz donde las viviendas turísticas alcanzaron el 61,2% de todo el parque residencial, Alfalfa 20,3%, El Arenal 18,7%, San Bartolomé 16,8% y Encarnación-Regina 16,1%), de los barrios de Sol (28,3%), Cortes (15,8%), Palacio (11,8%) y Justicia (11,5%), en Madrid, los barrios de El Mercat (18,3%), la Seu (12,7%)

y el Carme (9,8%) en Valencia, los barrios del Centro de Málaga (12,3%), el Barrio Gótico (11,7%) y la Dreta de l'Eixample (10,6%) en Barcelona y, en menor medida, en los barrios del Centro (3,6%) y Gros (3,3%) de San Sebastián.

Presencia de viviendas turísticas sobre el parque de viviendas en los principales barrios turísticos de cada ciudad ReviTUR. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA e información municipal

Unidades: VUT sobre viviendas residenciales

CIUDAD	DISTRITO	BARRIO	VUT sobre viviendas residenciales	
Barcelona	Ciutat Vella	el Barri Gòtic	11,7%	
	Eixample	la Dreta de l'Eixample	10,6%	
	Ciutat Vella	Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera	8,2%	
	Ciutat Vella	el Raval	6,4%	
	Sants-Montjuïc	la Marina del Prat Vermell	5,8%	
	Total zonas turísticas			4,6%
	Resto ciudad			0,6%
Madrid	Centro	Sol	28,3%	
	Centro	Cortes	15,8%	
	Centro	Palacio	11,8%	
	Centro	Justicia	11,5%	
	Centro	Universidad	10,0%	
	Total zonas turísticas			8,8%
	Resto ciudad			0,6%
Málaga	Centro	Centro	12,3%	
	Total zonas turísticas			12,3%
	Resto ciudad			1,2%
San Sebastián	Erdialdea	Erdialdea	3,6%	
	Gros	Gros	3,3%	
	Antiguo	Antiguo	1,4%	
	Total zonas turísticas			2,9%
	Resto ciudad			1,0%
Sevilla	Casco Antiguo	Santa Cruz	61,2%	
	Casco Antiguo	Alfalfa	20,3%	
	Casco Antiguo	El Arenal	18,7%	
	Casco Antiguo	San Bartolome	16,8%	
	Casco Antiguo	Encarnacion-Regina	16,1%	
	Total zonas turísticas			10,4%
	Resto ciudad			0,2%
Valencia	Ciutat Vella	El Mercat	18,3%	
	Ciutat Vella	La Seu	12,7%	
	Ciutat Vella	El Carme	9,8%	
	Ciutat Vella	Sant Francesc	8,9%	
	Ciutat Vella	La Xerea	6,5%	
	Total zonas turísticas			4,9%
	Resto ciudad			0,8%

La caída de la oferta de viviendas en estas zonas, junto con otros factores que han impulsado la demanda por el valor emblemático y creciente de los centros de las ciudades, han impulsado un aumento de su precio en el mercado inmobiliario. La salida de viviendas del mercado de vivienda y la mayor demanda para la compra en estas zonas por el aumento de la inversión dirigida al alojamiento turístico, derivado de su mayor rentabilidad frente al alquiler residencial, ha contribuido claramente al endémico problema de acceso a la vivienda que viven los lugares más atractivos de las ciudades. De hecho, en estos barrios turísticos se produce una aparente paradoja provocada por las VUT. El crecimiento de los precios de la vivienda que reflejaría una mayor demanda por vivir en estas zonas se ha visto acompañado por una pérdida de población, que demuestra la incidencia del fenómeno en estas zonas.

Concretamente, los precios de venta en las zonas turísticas de las 6 ciudades ReviTUR se ha elevado desde 2010 un +9,1% coincidente con el aumento de la presión de las VUT, mientras en el resto de la ciudad el incremento se ha limitado al +0,5%, según la información de Idealista trabajada para ReviTUR. Así, en los barrios turísticos de Madrid el crecimiento de los precios de la vivienda fue del +14,2 % entre 2010 y el año con mayor número de VUT, en los de Barcelona del +20,5%, en los de Málaga el +18,5%, mientras en Valencia del +1,7% y en San Sebastián del +0,9%. Tan solo los barrios turísticos de Sevilla experimentan un descenso en los precios de compra (del -4,1%), pero en todos los casos (salvo en Madrid) la evolución de los precios de compra de vivienda en las zonas turísticas denota una mayor dificultad de acceso, respecto al resto de la ciudad desde 2010.

Relación del crecimiento de las VUT con el aumento de los precios de compra de la vivienda y la dinámica demográfica en las zonas turísticas de las 6 ciudades ReviTUR

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA, Censo de Viviendas (INE) e Idealista Unidades; tasa de variación entre períodos (en %)

Año 2010-2019

CIUDAD	ZONA	Aumento precios compra (2010-máximo VUT)	Caída de la población (2010-máximo VUT)
TOTAL 6 CIUDADES REVITUR	Total zonas turísticas	9,1%	-2,7%
	Resto ciudad	0,5%	-0,2%
Barcelona	Total zonas turísticas	20,5%	-1,1%
	Resto ciudad	-21,6%	0,5%
Madrid	Total zonas turísticas	14,2%	-5,4%
	Resto ciudad	15,8%	-0,3%
Málaga	Total zonas turísticas	18,5%	-3,8%
	Resto ciudad	4,8%	1,9%
San Sebastián	Total zonas turísticas	0,9%	-4,9%
	Resto ciudad	-5,7%	3,2%
Sevilla	Total zonas turísticas	-4,1%	-1,8%
	Resto ciudad	-12,4%	-1,4%
Valencia	Total zonas turísticas	1,7%	-3,1%
	Resto ciudad	-13,1%	-1,5%

Años 2019-2021

CIUDAD	ZONA	Caída precios compra (máximo VUT-2021)	Recuperación de la población (máximo VUT-2021)
TOTAL 6 CIUDADES REVITUR	Total zonas turísticas	-0,5%	0,8%
	Resto ciudad	4,3%	1,0%
Barcelona	Total zonas turísticas	-5,4%	0,5%
	Resto ciudad	-2,2%	1,2%
Madrid	Total zonas turísticas	-1,2%	3,3%
	Resto ciudad	-1,5%	1,5%
Málaga	Total zonas turísticas	-1,1%	0,1%
	Resto ciudad	5,3%	0,5%
San Sebastián	Total zonas turísticas	6,0%	-0,3%
	Resto ciudad	19,6%	1,2%
Sevilla	Total zonas turísticas	2,2%	-1,7%
	Resto ciudad	-3,7%	-0,5%
Valencia	Total zonas turísticas	-2,1%	0,5%
	Resto ciudad	4,6%	0,6%

Como resultado de esta tendencia, el encarecimiento del acceso a la vivienda y de la vida, en general, en

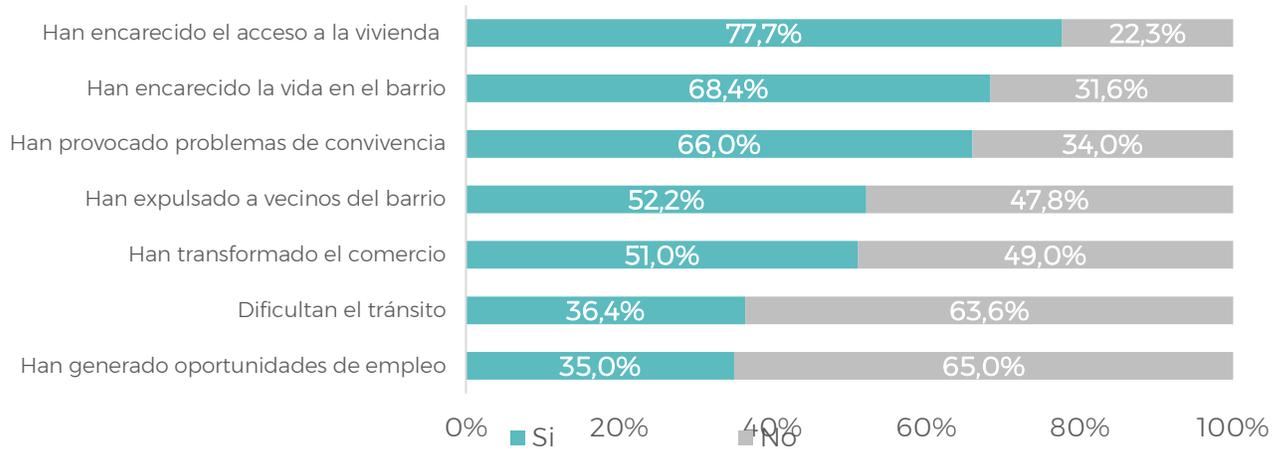
EL 77,7% DE LOS RESIDENTES EN LOS BARRIOS TURÍSTICOS MANIFIESTAN QUE LAS VUT HAN ENCARECIDO EL ACCESO A LA VIVIENDA, UN 68,4% PERCIBEN QUE HAN ENCARECIDO LA VIDA DEL BARRIO

estos barrios es uno de los problemas que más asocian los residentes a la irrupción y el crecimiento de las VUT, según se desprende la Encuesta ReviTUR⁸. Concretamente, el 77,7% de los residentes en los barrios turísticos de las principales ciudades españolas participantes en ReviTUR manifestaban que las VUT han encarecido el acceso a la vivienda y un 68,4% que además han encarecido la vida en el barrio, y un 52,2% que, como consecuencia de ello, han acabado expulsando a los residentes del barrio.

⁸ Durante el proceso de la Encuesta ReviTUR se han realizado un total de 1.300 encuestas a residentes en barrios turísticos y 1.100 a vecinos de edificios con presencia de VUT. El proceso de encuestación se ha llevado a cabo durante el mes de mayo de 2022 de manera presencial en los barrios turísticos de las seis ciudades. La muestra es representativa con un nivel de confianza del 95% y un error del 6,9%. Ver en Anexo la ficha técnica de la Encuesta.

Externalidades de las VUT percibidas por los vecinos de los barrios turísticos de las 6 ciudades ReviTUR

Fuente: Encuesta ReviTUR (mayo 2022)
Unidades: en % de respuestas



[Consultar resultados detallados por ciudades](#)

06

El alto volumen de VUT alcanzado en los barrios céntricos y del frente de mar de las ciudades ha multiplicado la presión turística sobre la población residente en el interior de los edificios, hasta provocar una sensación creciente de pérdida de calidad de vida.

EL NÚMERO DE VUT EN LOS BARRIOS TURÍSTICOS DE LAS 6 CIUDADES REVIATUR ASCIENDE EN MEDIA A 18,1 PLAZAS POR CADA 100 HABITANTES. EL 55,8% DE SUS RESIDENTES SIENTEN QUE LA PRESIÓN TURÍSTICA ES EXCESIVA

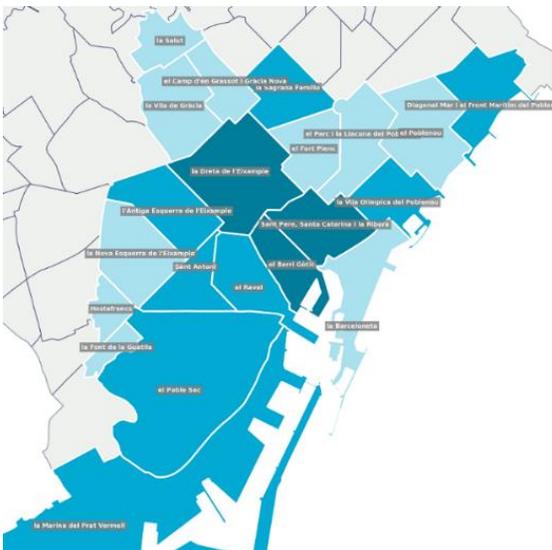
El nivel de VUT alcanzado en muchos de los barrios más emblemáticos de las ciudades españolas ha generado una fuerte presión sobre los residentes, en la medida en que las viviendas turísticas se localizan en sus edificios, lo que en ciertos casos ha deteriorado su calidad de vida, llegando a generar problemas puntuales de convivencia vecinal. En muchos de estos barrios céntricos de las ciudades ReviTUR y que son extensibles a los centros de otras muchas ciudades españolas, el número de plazas en viviendas turísticas por cada 100 habitantes se situaba en 2019 en 18,1 plazas de media, asimilable a turistas en temporada punta, respecto a cada 100 habitantes. Se trata de una presión notablemente mayor en los barrios turísticos de Málaga (con 30,5 plazas de media por cada 100 habitantes), Sevilla (26,5), Madrid (22,2), Valencia (13,9) y, en menor medida, Barcelona (11,5) y San Sebastián (9,5). Como consecuencia de ello, el 55,8% de los residentes de estos barrios manifestaba a la Encuesta ReviTUR que el nivel actual de presión turística en el barrio es excesivo.

Los niveles medios de presión en estas zonas no deben ocultar las **situaciones extremas que se alcanzan en algunos de los barrios más conocidos y emblemáticos de las ciudades** que conforman el proyecto ReviTUR y que coinciden con el grupo de zonas con un mayor volumen de VUT

Presión de las VUT sobre la población en los barrios turísticos de las 6 ciudades ReviTUR. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA e información municipal
 Unidades: número de plazas en VUT por cada 100 habitantes

Barcelona



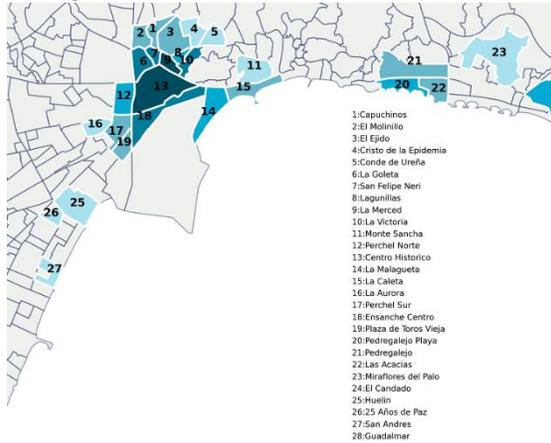
DISTRITO	BARRIO	Plazas en viviendas turísticas sobre población
Eixample	la Dreta de l'Eixample	29,8
Ciutat Vella	el Barri Gòtic	26,5
Ciutat Vella	Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera	20,1
Ciutat Vella	el Raval	13,7
Ciutat Vella	la Barceloneta	8,4
Total zonas turísticas		11,5
Resto ciudad		1,4

Madrid



DISTRITO	BARRIO	Plazas en viviendas turísticas sobre población
Centro	Sol	91,1
Centro	Cortes	46,5
Centro	Palacio	31,0
Centro	Justicia	26,9
Centro	Universidad	25,4
Total zonas turísticas		22,2
Resto ciudad		1,0

Málaga



DISTRITO BARRIO

DISTRITO	BARRIO	Plazas en viviendas turísticas sobre población
Centro	La Merced	192,0
Centro	Centro Histórico	156,3
Centro	San Felipe Neri	62,9
Centro	Ensanche Centro	62,8
Centro	La Goleta	49,8
Total zonas turísticas		30,5
Resto ciudad		2,2

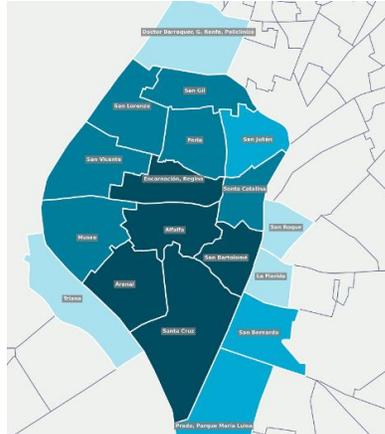
San Sebastián



DISTRITO BARRIO

DISTRITO	BARRIO	Plazas en viviendas turísticas sobre población
Erdialdea	Erdialdea	14,0
Gros	Gros	7,9
Antiguo	Antiguo	4,7
Total zonas turísticas		9,5
Resto ciudad		1,6

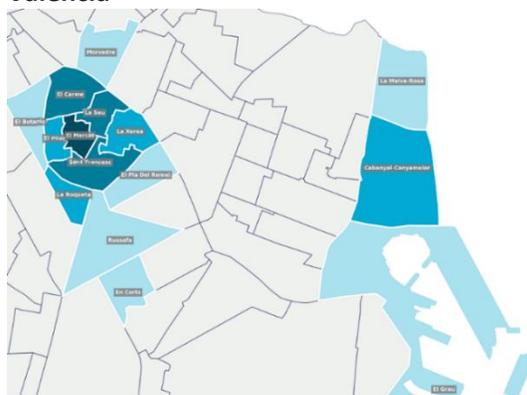
Sevilla



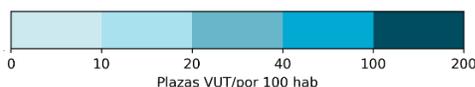
DISTRITO BARRIO

DISTRITO	BARRIO	Plazas en viviendas turísticas sobre población
Casco Antiguo	Santa Cruz	108,5
Casco Antiguo	Alfalfa	74,0
Casco Antiguo	El Arenal	73,4
Casco Antiguo	San Bartolome	63,4
Casco Antiguo	Encarnacion-Regina	48,4
Total zonas turísticas		26,5
Resto ciudad		0,5

Valencia



DISTRITO	BARRIO	Plazas en viviendas turísticas sobre población
Ciutat Vella	El Mercat	50,3
Ciutat Vella	La Seu	39,2
Pobles del Sud	El Perellonet	30,3
Ciutat Vella	Sant Francesc	27,8
Ciutat Vella	El Carme	27,3
Total zonas turísticas		13,9
Resto ciudad		1,8



LA PRESIÓN TURÍSTICA EN LOS BARRIOS MÁS EMBLEMÁTICOS DE LAS CIUDADES SE HA MULTIPLICADO POR 2 EN 10 AÑOS POR EL EFECTO DE LAS VUT LLEGANDO A UNA SITUACIÓN INSOSTENIBLE EN ALGUNOS DE ELLOS

Esta presión turística se ha venido a sumar sin ningún control (a pesar de las normativas aprobadas que han tratado de limitar un mayor crecimiento a partir del momento de su aprobación) a la presión sobre el espacio urbano que ya existía en estos barrios derivada de la oferta de alojamientos reglados (hoteles, apartahoteles, hostales...) y de su propia condición de principales centros de visita para los residentes de otros barrios y zonas metropolitanas de la ciudad. De hecho, la presión turística agregada en estas zonas se ha multiplicado casi por dos en diez años por el efecto de las VUT, al sumarse a la existente del resto de tipologías de alojamiento turístico.

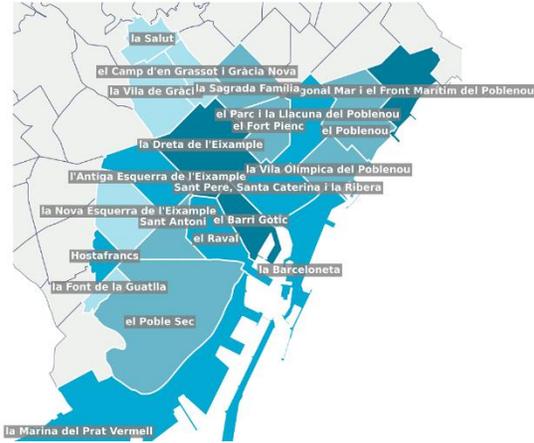
Como consecuencia de ello, muchos de estos barrios han perdido parte de su funcionalidad como centros de servicios para residentes y por tanto su vitalidad como elementos de la identidad local, viendo transformar sus espacios de comercio para residentes en una oferta indiferenciada de tiendas de conveniencia y alimentación para los turistas. Se trata de barrios tan emblemáticos como los de Sol (con 216 plazas turísticas totales de VUT y del resto de alojamientos turísticos por cada 100 habitantes) y Cortes (130,8) en Madrid, El Centro histórico (214), La Merced (214) y el Ensanche Centro (112,6) en Málaga, Santa Cruz (190,3), el Arenal (106,7) y San Bartolomé (105,9) en Sevilla y, en menor medida, Sant Francesc (73,6), El Mercat (68,4) y La Seu (60,7) en Valencia, El Barrio Gótico (69,9) y la Dreta de l'Eixample (63,8) en Barcelona y el Centro de San Sebastián (26). De hecho, en la encuesta ReviTUR el 51,0% de los residentes de estos barrios reconocían que las VUT han transformado el comercio de proximidad de sus barrios.

Presión turística total (VUT y hoteles) sobre la población residente en los principales barrios turísticos de las 6 ciudades RevITUR. Año 2019

Fuente: RevITUR a partir de AirDNA e información municipal

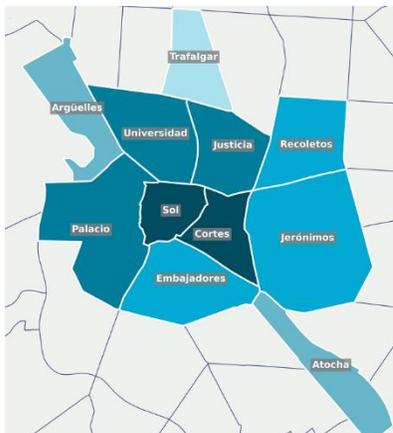
Unidades: número de plazas turísticas (VUT+hoteles) por cada 100 habitantes

Barcelona



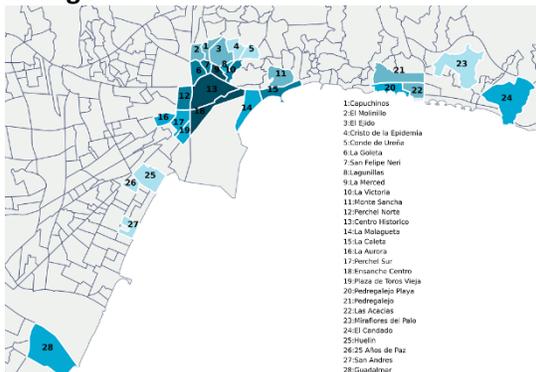
DISTRITO	BARRIO	Presión población (plazas turísticas año 2019 por 100 hab)
Ciutat Vella	el Barri Gòtic	69,9
Eixample	la Dreta de l'Eixample	63,8
Sant Martí	Diagonal Mar i el Front Marítim del Poblenou	40,6
Sant Martí	el Parc i la Llacuna del Poblenou	32,6
Ciutat Vella	Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera	31,9
Total zonas turísticas		22,1
Resto ciudad		2,9

Madrid



DISTRITO	BARRIO	Presión población (plazas turísticas año 2019 por 100 hab)
Centro	Sol	216,3
Centro	Cortes	130,8
Centro	Palacio	54,1
Centro	Justicia	53,1
Centro	Universidad	47,3
Total zonas turísticas		44,1
Resto ciudad		5,2

Málaga



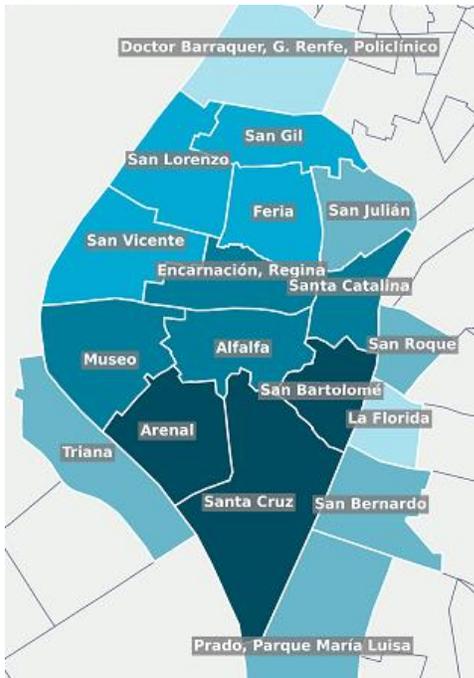
DISTRITO	BARRIO	Presión población (plazas turísticas año 2019 por 100 hab)
Centro	Centro Histórico	214,4
Centro	La Merced	214,3
Centro	Ensanche Centro	112,6
Centro	Perchel Norte	77,0
Centro	San Felipe Neri	64,9
Total zonas turísticas		41,8
Resto ciudad		3,2

San Sebastián



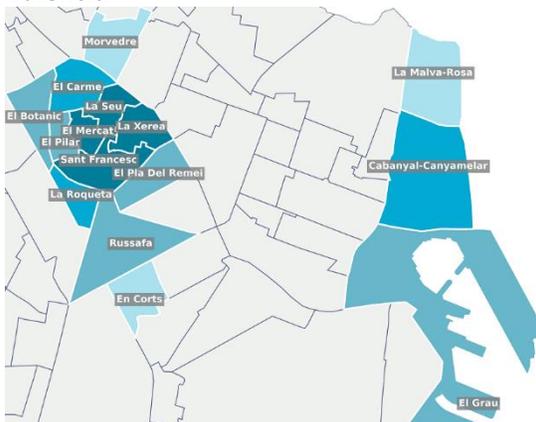
DISTRITO	BARRIO	Presión población (plazas turísticas año 2019 por 100 hab)
Erdialdea	Erdialdea	26,0
Antiguo	Antiguo	11,8
Gros	Gros	9,8
Total zonas turísticas		16,8
Resto ciudad		3,3

Sevilla



DISTRITO	BARRIO	Presión población (plazas turísticas año 2019 por 100 hab)
Casco Antiguo	Santa Cruz	190,3
Casco Antiguo	El Arenal	106,7
Casco Antiguo	San Bartolome	105,9
Casco Antiguo	Alfalfa	98,3
Casco Antiguo	Encarnacion-Regina	85,4
Total zonas turísticas		39,5
Resto ciudad		2,4

Valencia



DISTRITO	BARRIO	Presión población (plazas turísticas año 2019 por 100 hab)
Ciutat Vella	Sant Francesc	73,6
Ciutat Vella	El Mercat	68,4
Ciutat Vella	La Seu	60,7
Ciutat Vella	La Xerea	44,1
Pobles del Sud	El Perellonet	30,3
Total zonas turísticas		19,9
Resto ciudad		3,7



EL 65% DE LOS VECINOS EN EDIFICIOS CON VUT SUFREN MOLESTIAS POR RUIDOS, EL 54,6% POR SUCIEDAD, EL 48% PERCIBE DESGASTE DE LUGARES COMUNES Y EL 47,7% MAYOR INSEGURIDAD

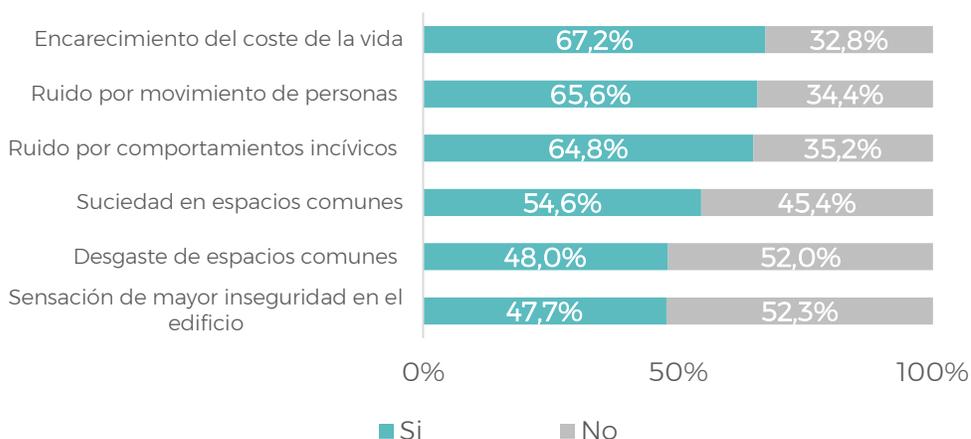
Más allá del volumen turístico generado por las VUT en estos barrios, el principal elemento diferencial respecto a los alojamientos reglados es sus efectos se producen en el interior de los edificios residenciales. En este sentido, **la multiplicación de las VUT, compartiendo espacios comunes con los residentes de los barrios, ha provocado un deterioro de su calidad de vida**, tal y como certifican los resultados de la Encuesta ReviTUR a los vecinos de edificios con presencia de VUT. Concretamente, el 65% manifiesta sufrir problemas de ruido, derivado tanto del propio trasiego de los turistas, como de episodios de comportamiento incívico de algunos de ellos, el 54,6% daba fe de

inconvenientes por suciedad en los espacios comunes, un 48% por el desgaste de lugares comunes y otro 47,7% trasladaba una percepción de mayor inseguridad en el edificio, como los efectos negativos más relevantes.

Externalidades percibidas por los vecinos de los edificios con VUT en las 6 ciudades ReviTUR

Fuente: Encuesta ReviTUR (mayo 2022)

Unidades: en % de respuestas



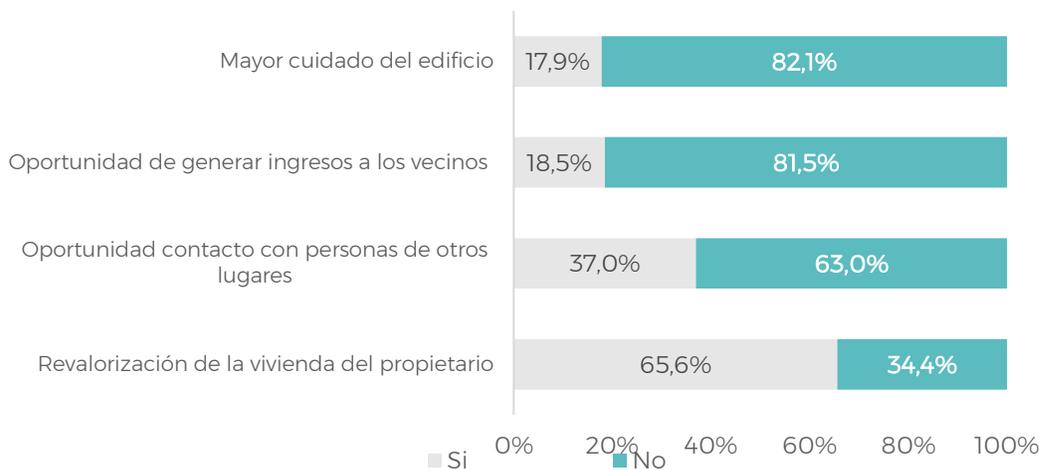
[Consultar resultados detallados por ciudades](#)

Cuando a los mismos vecinos del edificio se les preguntaba sobre los posibles efectos positivos de las VUT, el 65,6% destacaba como el más importante la revalorización de su vivienda, mientras apenas el 37,0% valoraba la oportunidad de conocer a personas de otros lugares, un 18,5% haber podido generar ingresos por la prestación de servicios o las mayores cuotas a pagar a la comunidad de propietarios y un 17,9% la posible mejora del edificio por un mayor cuidado derivado de los propietarios o gestores de las VUT.

Beneficios de las VUT percibidos por los vecinos de los edificios en las 6 ciudades ReviTUR

Fuente: Encuesta ReviTUR (mayo 2022)

Unidades: en % de respuestas



[Consultar resultados detallados por ciudades](#)

07

Las VUT han incidido en la pérdida de población residente que se experimenta desde el año 2010 en los barrios más turísticos de las ciudades, a la vez que la reciente salida del mercado de un número relevante de ellas por la pandemia ha permitido una vuelta de población, con la consecuente revitalización de estas zonas

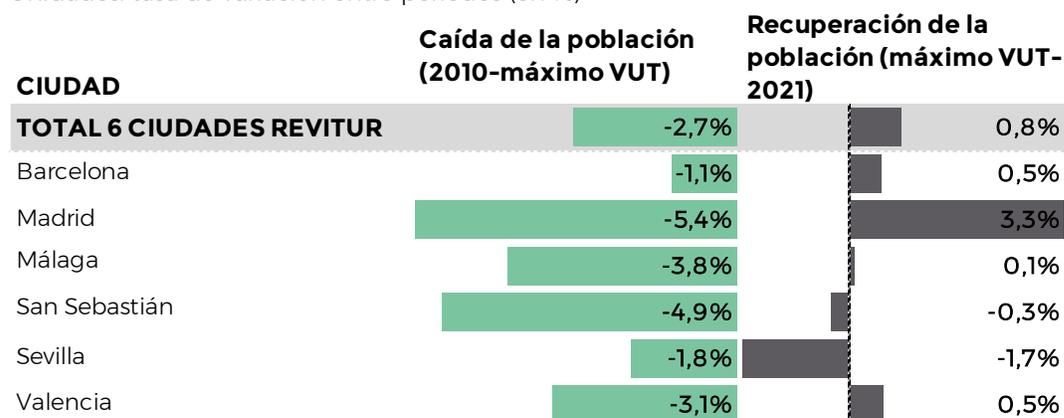
LOS BARRIOS TURÍSTICOS DE LAS CIUDADES REVITUR PERDIERON EL -2,7% (28 MIL PERSONAS) DE SU POBLACIÓN ENTRE 2010 Y EL AÑO CON SU MÁXIMO DE VUT (2019)

Como consecuencia de los fenómenos mencionados la **dinámica de las VUT ha tenido una incidencia clara en la vitalidad de los barrios a través de sus efectos sobre la población**, tal y como se desprende de la información del padrón de habitantes. Concretamente, en los años desde la irrupción de las VUT en 2010 hasta la entrada de regulación para controlar el fenómeno (2017 en Barcelona y 2018 en San Sebastián) o la llegada de la pandemia en 2019, con la consecuente paralización de la actividad turística, los barrios turísticos consolidados de estas ciudades perdieron un -2,7% de su población (28.498 personas), mientras que la población caía en menor medida en el resto de las ciudades, un -0,2%. Se trata de una tendencia común a todas las ciudades, tal y como reflejan los datos de la siguiente tabla, con mayor incidencia en San Sebastián (donde la población en los barrios turísticos cae un -4,9%), Málaga (-3,8%) y Valencia (-3,1%), en todos los casos con una dinámica demográfica distinta a los crecimientos o menores caídas del resto de la ciudad.

Pérdida de población en los barrios turísticos de las 6 ciudes ReviTUR entre el año 2010 y 2019 (o hasta la entrada de regulación) y recuperación de la población del periodo posterior 2019-2021

Fuente: Fuente: ReviTUR a partir de información municipal

Unidades: tasa de variación entre periodos (en %)



Nota: en Barcelona se han tenido en cuenta sólo las zonas turísticas urbanísticamente consolidadas y en Sevilla ha sido excluido el barrio de San Bernardo.

Se trata de una tendencia que ha afectado más a los barrios con mayor presión de VUT analizados en el proyecto ReviTUR. Como consecuencia de la alta presencia de VUT los barrios de Sol de Madrid (con una pérdida de población del -9,8%), de Embajadores (un -10,0%) y el de Cortes (un -5,8%), en Barcelona el Barrio Gótico (pierde el -13,3%) y en la Barceloneta (el -6,9%), en Sevilla en Santa Cruz (la población cae el -8,7%), en San Bartolomé (el -5,2%) y en Triana (el -5,8%), en Málaga en Las Acacias (el -17,4%), La Merced (-14,0%) y Centro Histórico (-14,8%) y en Valencia en el Perellonet (-13,7%) y en San Sebastián el Centro (-4,4%), Gros (-6,3%) y el Antiguo (-3,9%) perdieron población entre 2010 y el periodo de máxima presión.

TRAS LA PANDEMIA LA POBLACIÓN EN LOS BARRIOS TURÍSTICOS DE LAS CIUDADES REVITUR SE RECUPERÓ UN 0,8% EN UN CONTEXTO DE VUELTA DEL 30% DE LAS VIVIENDAS VUT AL MERCADO RESIDENCIAL Y RELAJACIÓN DEL PRECIO DE LA VIVIENDA

De hecho, la mejor prueba del impacto de las viviendas turísticas sobre el acceso a la vivienda y la habitabilidad en los barrios turísticos es que **la salida del mercado turístico de un 30% de la oferta de viviendas turísticas de 2019 a 2021** en muchas de estas zonas por el desplome de la demanda como consecuencia de la pandemia y la efectiva normativa introducida en algunas de ellas (San Sebastián y Barcelona, principalmente) **han favorecido su vuelta al mercado residencial, lo que ha permitido una relajación del precio de la vivienda y, en consecuencia, aumento de población residente en esos barrios.** Concretamente, la recuperación de población y reducción de su caída por la salida del mercado de viviendas turísticas se produce en los barrios de Sol (+9,4% de 2019 a 2021), Embajadores (+4,6%), Cortes (+3,0%), el Barrio Gótico (+35,9% desde 2017 que se introduce el PEUAT hasta 2021) y la Dreta de l'Eixample (+1,4%) en la Barcelona, en el Perellonet (+6,5%) y dentro de los Poblados Marítimos en El Grau (+0,2%), la Malva-rosa (-0,2%) y el Cabanyal (-0,9%), y en el Centro (+1,3%) de San Sebastián, mientras en los barrios más emblemáticos de Sevilla y Málaga se ralentiza el proceso de pérdida de población.

Esta realidad acontecida desde 2019 refleja **la relevancia de proteger con mayor voluntad y eficacia los centros turísticos de las ciudades de la conversión indiscriminada de viviendas en alojamientos turísticos, para preservar su habitabilidad por parte de población permanente y mantener su vitalidad a través del estilo de vida local,** como uno de los principales objetivos de ReviTUR.

C. ¿Cuál es la aportación real de las VUT sobre el modelo turístico y su contribución a la generación de riqueza, empleo e ingresos fiscales en los destinos urbanos españoles?



La aportación al modelo turístico de las VUT es, de forma generalizada, limitada y se basa en la generación de volumen concentrado en los barrios más emblemáticos, de una menor contribución económica y social, provocando desbordamiento en los meses de mayor presión turística. Se identifica un grupo de VUT dirigidas a perfiles de grupos, familias y personas que buscan una mayor autoorganización de su alimentación y que son gestionadas profesionalmente que, en su justa dimensión y distribución territorial, supone un producto que complementa la oferta alojamiento turístico tradicional de las ciudades españolas.

08

Las VUT suponen la incorporación de una capacidad de alojamiento turístico en muchas ciudades no planificada y ordenada urbanísticamente, que multiplica la presión turística sin responder a un modelo turístico de ciudad, que maximice la contribución social del turismo y promueva el mayor equilibrio territorial y la calidad de vida de sus residentes.

El reto de las ciudades para su modelo turístico se plantea en términos de recuperar su capacidad para planificar y gestionar la oferta de alojamiento turístico de cara a promover las propuestas de mayor contribución para la ciudad y garantizar su equilibrio con la preservación de la vida local, que los residentes identifican más en los hoteles.

El turismo urbano ha experimentado en los últimos años un boom tanto en España como a nivel internacional por la conjunción de la puesta en valor y aumento del atractivo de las ciudades y una serie de factores facilitadores. La inversión en la valorización turística de sus recursos lúdicos y culturales, la multiplicación de nuevas propuestas comerciales y de restauración, su dinamismo económico generador de viajes de negocios y la estrategia pública en la mejora integral de sus espacios más emblemáticos como lugares de alta calidad de vida han hecho de las ciudades un objeto del deseo para muchos viajeros. Esta demanda potencial ha contado, como gran elemento facilitador con la multiplicación de la conectividad a través de los

distintos medios de transporte, y muy especialmente del transporte aéreo, protagonizado mayormente por las compañías low cost.

El aumento de la capacidad alojativa ha sido el otro gran facilitador del crecimiento turístico en las ciudades. La deseable planificación y ordenación territorial de la oferta de alojamiento turístico a través de los instrumentos urbanísticos que ha gobernado tradicionalmente el crecimiento de los hoteles y demás fórmulas alojativas turísticas **se ha visto superada en la última década por la aparición y el crecimiento descontrolado y no ordenado de las VUT**. Así, las ciudades no han sido capaces de gobernar la cantidad de su oferta de alojamiento turístico para equilibrarla con los residentes, ni elegir las tipologías más interesantes, siguiendo un posicionamiento inteligente que promueva las dirigidas a los clientes de mayor contribución económica, capacidad de generación de empleo e ingresos fiscales, relacionado con los mejores intereses para sus residentes.

Tal y como se ha expuesto, en la mayoría de los casos **los gestores locales se enfrentaron con una realidad marcada por la conversión desordenada de miles de viviendas en alojamientos turísticos a los que dar respuesta en términos de ordenación, sin la necesaria reflexión previa sobre su contribución, una estrategia de localización y selección de las propuestas y modelos de gestión de mayor valor para el destino**. De cara a promover un planteamiento inteligente y equilibrado de modelo turístico a medio y largo plazo, las ciudades tienen el reto de recuperar su capacidad de gestión del alojamiento turístico, optando por las tipologías que más aportan a su modelo turístico de ciudad y respondiendo a una ciudadanía que considera excesiva la presencia de turistas en algunos barrios, tal y como ya perciben sus residentes en los barrios de mayor concentración de VUT.

EL 86,7% DE LOS RESIDENTES DE LOS
BARRIOS MÁS AFECTADOS POR LA
PRESIÓN DEL TURISMO PREFIEREN UN
MODELO ALOJATIVO BASADO EN
HOTELES

Sobre las tipologías alojativas más interesantes, la encuesta de percepción social sobre los distintos modelos de alojamiento turístico elaborada en las 6 ciudades ReviTUR refleja **la práctica unanimidad de los residentes sobre el mayor valor aportado por la oferta de alojamiento turístico hotelera respecto a la contribución que sobre los destinos tiene la oferta de las VUT**, percepción que se corrobora con los datos objetivos aportados por ReviTUR. Concretamente, el 86,7% de los residentes de los barrios más afectados por la presencia de turismo prefieren un modelo alojativo basado en hoteles que en viviendas turísticas por su mayor aportación a la calidad de vida del

barrio. Todo ello derivado de los menores problemas de convivencia vecinal y la mayor aportación a la seguridad ciudadana (el 93,1% de los residentes entrevistados revela que los hoteles conllevan menos problemas de convivencia vecinal y favorecen una mayor sensación de seguridad ciudadana), además de la generación de un mayor y mejor empleo (es donde se alcanza un mayor consenso con el 93,9%) y su mayor aportación a los ingresos públicos (lo piensa el 90,9%), consecuencia de una mayor contribución económica (79,4%) derivada de la atracción de un perfil de turista más interesante (según el 83,4%).

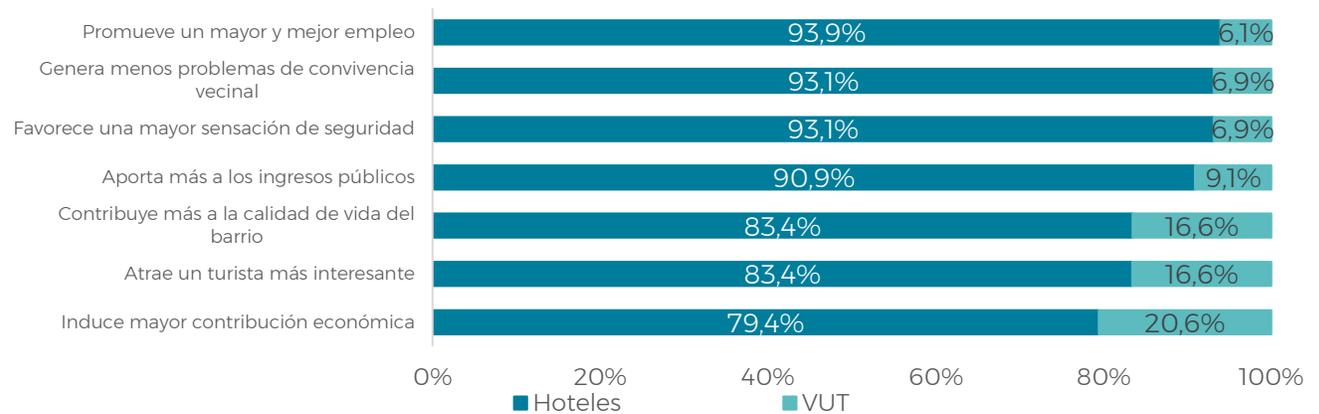
Preferencia de los residentes de los barrios turísticos en las 6 ciudades ReviTUR por las diferentes tipologías de alojamiento turístico para su ciudad

Fuente: Encuesta ReviTUR (mayo 2022)

Unidades: en % sobre total de respuestas



Opinión de los residentes de los barrios turísticos sobre la aportación de las diferentes tipologías de alojamiento turístico a la ciudad



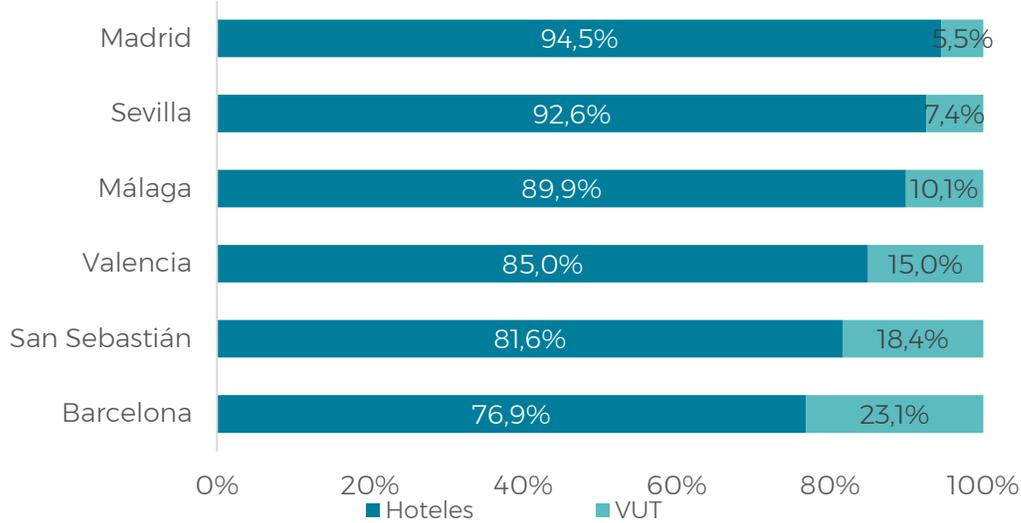
[Consultar resultados detallados por ciudades](#)

Esta preferencia de los ciudadanos residentes en las zonas turísticas por un modelo de alojamiento hotelero para el desarrollo turístico en su ciudad es común en las 6 ciudades ReviTUR. No obstante, **en aquellas ciudades en las que se ha conseguido una mayor integración de las viviendas turísticas en su modelo de ciudad** a través de una normativa de ordenación urbanística que se cumple de manera generalizada y con un modelo de mayor presencia de empresas profesionalizadas encargadas de su gestión, como es el caso de San Sebastián o de Barcelona, **es algo menos crítica**, el 18,4% y 23,1% de sus ciudadanos, respectivamente se inclinarían por un modelo alojativo basado en VUT, frente al 13,3% en media para las seis ciudades.

Preferencia de los residentes de los barrios turísticos en las 6 ciudades ReviTUR por las diferentes tipologías de alojamiento turístico para su ciudad. Resultados por ciudades

Fuente: Encuesta ReviTUR (mayo 2022)

Unidades: en % sobre total de respuestas



09

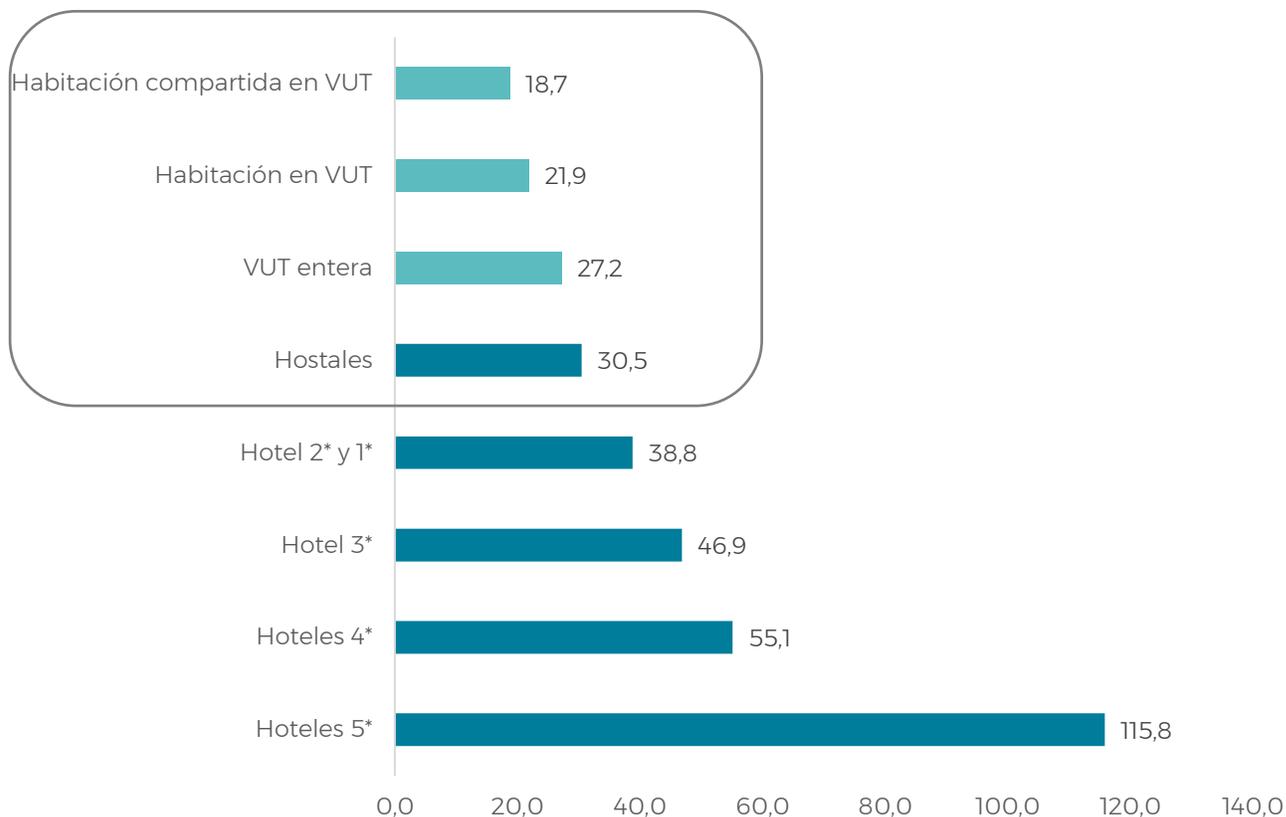
Las VUT incorporan una oferta de alojamiento turístico, en general, de menor precio promedio diario por persona, que atrae a un perfil de turista que realiza un menor gasto medio en destino, lo que genera una menor contribución económica diaria, tanto directa como indirecta sobre otros sectores de actividad. Tan solo una pequeña parte de la oferta de viviendas turísticas están posicionadas en segmentos de clientes que generan una contribución socioeconómica interesante para los destinos, mayormente gestionada por empresas.

El principal atractivo de las VUT supone ofrecer un alojamiento de un menor precio por persona y día cercano a los principales recursos turísticos de la ciudad e inferior a la propuesta media en precio de un hostel. Los datos de AirDNA y del INE reflejan que **el precio medio por persona y día para alojarse en una VUT entera en 2019 era de 27,2€ en las principales ciudades españolas, asimilable a los 30,5 € de un hostel y muy por debajo de los 46,9€ de hoteles de 3 estrellas, los 55,1€ de los hoteles de 4 y los 115,8€ de las 5 estrellas, según los datos del INE.**

Precio medio diario por plaza por tipología de principales ciudades españolas. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de EOH (INE), AirDNA e InsideAirbnb

Unidades: euros



La mayoritaria escasa prestación de servicios ofrecida por la mayor parte de VUT (limpieza a la salida y suministro de llaves) más allá de las dotaciones básicas de la vivienda (calefacción, aire acondicionado, wifi, cocina y baño), la exención de aplicar IVA (en la gestión por particulares) y el elevado nivel de opacidad en las rentas percibidas permiten ofrecer cada plaza a un precio en media inferior al resto de tipologías alojativas regladas.

De hecho, **es el precio el principal motivo de elección de las VUT como alojamiento turístico**, según se desprende de las encuestas de motivación que EXCELTUR realizó en el anterior proyecto de análisis de sus efectos sobre el sector turístico español. Con dicha información, el acceso a un menor precio era el principal motivo de elegir las VUT como alojamiento para un 52,7% de los turistas usuarios de esta tipología de alojamiento, mientras la posibilidad de disfrutar de una cocina para auto organizarse la alimentación durante el viaje era la segunda gran motivación, según el 45,8% de los encuestados. Por el contrario, algunas de las motivaciones que se trasladaban como claves, como el deseo de compartir una experiencia local a través del contacto con el propietario, se limitaba al 6,1% de los usuarios de VUT, según la misma fuente.

Principales motivos de la elección de tipologías de alojamiento

Fuente: Encuesta Nielsen Turistas en Origen (2015). Estudio sobre el Impacto del Negocio de Alquiler de Viviendas para uso Turístico a través de plataformas on line P2P. Exceltur

Unidades: en % de respuesta



El posicionamiento de mercado mayoritario de las VUT en el segmento de producto de precios más bajos induce una menor contribución económica en el destino a través del gasto medio diario que hacen los turistas que se alojan en ellas. La explotación de la información estadística de las encuestas de demanda del INE, tanto a turistas españoles (ETR, Encuesta de Turismo de Residentes) como a extranjeros (EGATUR, Encuesta de Gasto Turístico), demuestra la relación directa entre el patrón de gasto en el alojamiento y en el resto de los gastos en destino (bares y restaurantes, compras, transporte, ocio y cultura, ...).

Según la explotación de la mencionada información del INE realizada para ReviTUR, un turista que se alojó en una vivienda turística en 2018 y 2019 en las principales ciudades españolas de mayor tamaño⁹ realizó en media un gasto directo diario en el destino de 101€ (27€ en el alojamiento y 74€ en el resto de los gastos en el destino¹⁰), un 68% inferior al gasto de un turista alojado en hoteles, que fue de 149€ (53€ en alojamiento y 96€ en gastos de bolsillo). Esta información evidencia que el dinero que se ahorra el turista en el alquiler de viviendas de uso turístico, no se compensa con un mayor consumo en destino en otros conceptos de gasto.

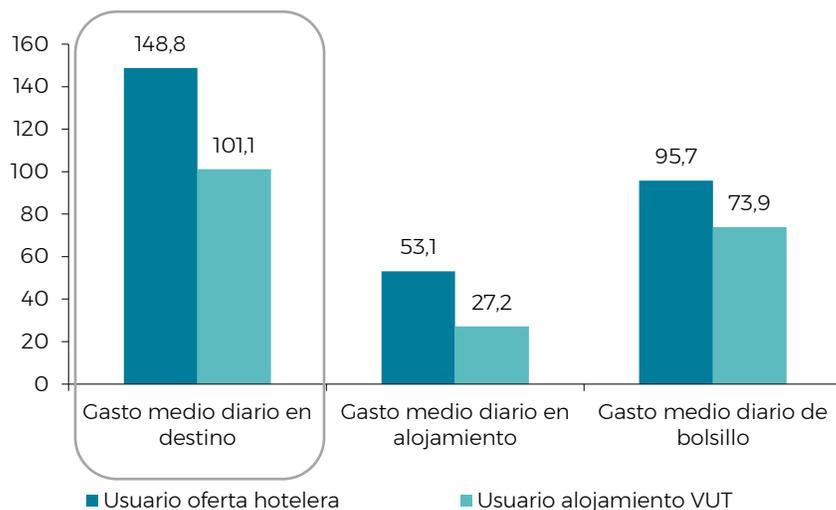
⁹ La información detallada de gasto medio diario del INE para turistas españoles y extranjeros por tipologías de alojamiento está disponible por su tamaño muestral para Alicante, Barcelona, Bilbao, Granada, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Málaga, Palma de Mallorca, San Sebastián, Sevilla y Valencia. En el caso de Palma de Mallorca, las estadísticas de demanda no permiten discernir entre el viajero/turista que visita Playa de Palma y Palma de Mallorca, se introduce en este sentido el dato del turista que visita los dos destinos para Palma de Mallorca, teniendo en cuenta que el valor medio estará condicionado por la mayor presencia de turistas vacacionales (Playa de Palma) en el conjunto del destino.

¹⁰ Restauración, compras, actividades y transporte en destino.

Gasto medio diario en destino por tipologías alojativas. Principales ciudades españolas. Años 2018-2019

Fuente: ReviTUR a partir de EGATUR, ETR, Encuestas de Ocupación Hotelera y en Alojamientos Turísticos a partir de plataformas digitales (INE) y AirDNA

Unidades: euros



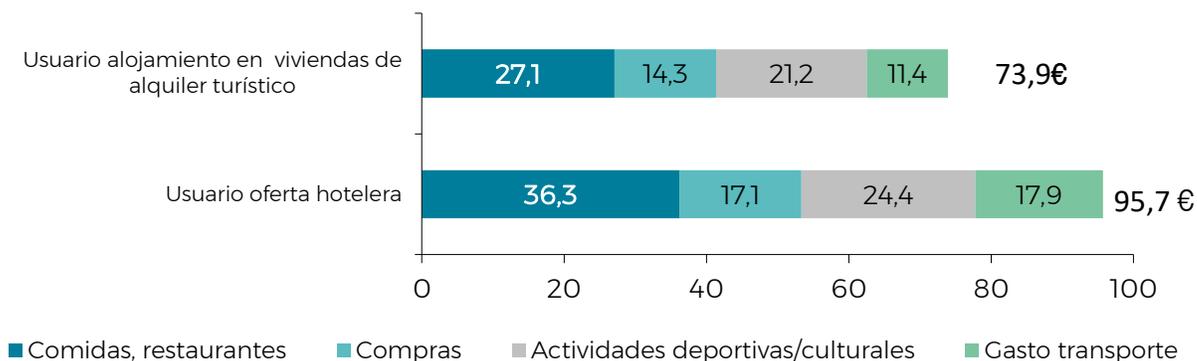
[Consultar resultados detallados por ciudades](#)

EL IMPACTO ECONÓMICO MEDIO DIARIO EN LOS DESTINOS URBANOS ESPAÑOLES DE LOS TURISTAS QUE PERNOCTAN EN VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO ES MUY INFERIOR (63%) AL MEDIO REALIZADO POR EL TURISTA ALOJADO EN HOTELES (161 VS 255 EUROS AL DÍA)

Además, la escasa información sobre el comportamiento de los turistas en destino refleja, a su vez, que los turistas que se alojan en viviendas tienen en media unos patrones de gasto diferentes (proporcionalmente consumen más en tiendas de alimentación, 11% de los turistas VUT frente al 5% de los clientes de establecimientos reglados, según Nielsen a partir de los microdatos de EGATUR y Familiar de 2013), marcados por un menor efecto multiplicador sobre el tejido productivo local. Ello es debido a la menor presencia de compras de productos autóctonos y la prevalencia de compras en tiendas de conveniencia y superficies comerciales de alimentación, con un mayor grado de alimentos del exterior del hinterland de la ciudad.

Gasto medio diario de bolsillo por tipologías alojativas. Principales ciudades españolas. Años 2018-2019

Fuente: ReviTUR a partir de EGATUR, ETR, Encuestas de Ocupación Hotelera y en Alojamientos Turísticos a partir de plataformas digitales (INE) y AirDNA
Unidades: euros



La combinación de ambos factores (menor gasto en alojamiento y en destino, junto a los diferentes patrones de consumo turístico en la estancia con una menor capacidad de arrastre de los servicios en los que se realiza el gasto) explica que la diferencia de la contribución económica total (directa más la indirecta de arrastre sobre otros sectores de actividad) del gasto diario realizado por los turistas alojados en VUT se incremente respecto a la inducida por los turistas alojados en hoteles. En concreto, y aplicando la metodología input-output¹¹ para su cálculo, **la contribución económica total diaria de los turistas alojados en VUT sobre la ciudad es de 161€, un 59% inferior a los 255€ de la de los hoteles.**

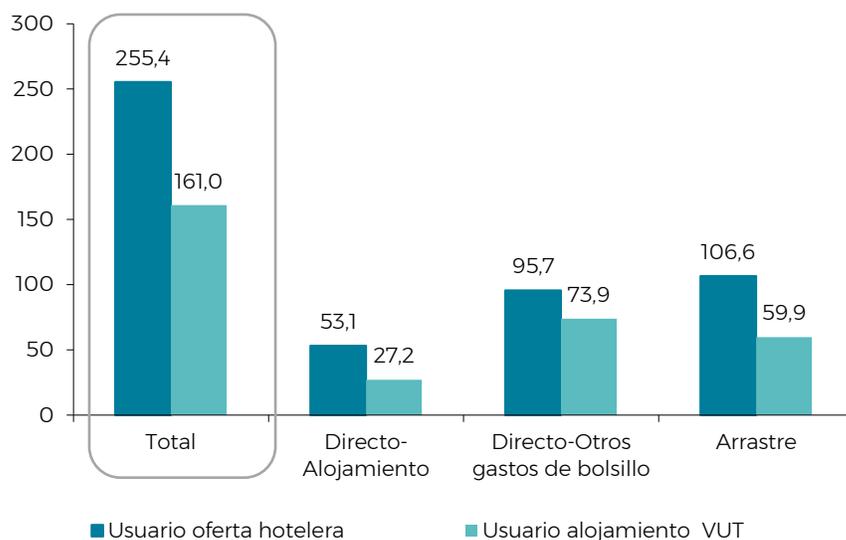
POR CADA NOCHE EN HOTELES SE
GENERAN 106,6 EUROS EN EFECTOS
ARRASTRE EN DESTINO, 59,9 EUROS
EN CASO DE LAS VUT

¹¹ Ver en anexo la metodología aplicada, junto relación de tablas input-output regionales utilizadas para cada destino.

Contribución económica media diaria en destino por tipologías alojativas. Principales ciudades españolas. Años 2018-2019

Fuente: ReviTUR a partir de EGATUR, ETR, Encuestas de Ocupación Hotelera y en Alojamientos Turísticos a partir de plataformas digitales (INE) y AirDNA, TIO (España y CC.AA.)

Unidades: euros



[Consultar resultados detallados por ciudades](#)

Dentro del grupo de VUT se identifica un conjunto de viviendas de alto valor añadido, enfocado a un segmento de turistas de mayor capacidad de gasto, normalmente gestionado por empresas profesionalizadas que prestan diversos servicios, que se sale del patrón estándar de las VUT. Se trata de un tipo de oferta que genera una alta aportación al destino por cuanto además del mayor gasto del turista, la prestación de servicios induce una mayor generación de empleo, la gestión profesional garantiza la cobertura legal de todas las actividades, incluidas las prestaciones de sus trabajadores, la satisfacción de los ingresos tributarios y la transparencia de sus actividades.

En concreto, y según los datos de los 56.000 anuncios de Inside Airbnb analizados para las seis ciudades ReviTUR, **dentro de las 87.383 plazas en VUT gestionadas por profesionales, el 15% (13.107 plazas) tenía un posicionamiento de mercado similar a las 118.239 plazas de los hoteles de 4***, que representa, sin embargo, el 50% de toda la oferta hotelera en las mismas ciudades ReviTUR, con un precio medio por persona superior a 50 euros/días). En la misma línea, un 2% de la oferta de VUT en estas ciudades (1.748 plazas) se dirige a clientes premium, de un precio medio diario de alojamiento asimilable al 5*, superior a 100 euros. Una oferta en volumen notablemente inferior a las 26.538 plazas en hoteles 5* (11,4% de la oferta hotelera) existente en Barcelona, Madrid, Sevilla y Valencia¹².

¹² Por falta de tamaño muestral, los datos de plazas y establecimientos de 5* en Málaga y San Sebastián están agregados con los de 4* en la categoría 4 y 5* en la EOH del INE. En esta comparativa se han considerado como categoría 4*.

A pesar de la relevancia que tiene analizar la contribución económica en términos diarios, en la medida en que, cuantos más días se permanezca en el destino, la presión sobre los distintos recursos de la ciudad es mayor, **cuando se incorpora la estancia media para conocer la contribución total por turista la contribución de los turistas en VUT sigue siendo inferior a los hoteleros, aunque las distancias se reducen.** Cabe señalar que los 3,7 días de media de estancia en los destinos de los turistas que se alojan en VUT respecto a los 2,5 de los turistas que se alojan en hoteles, según las estadísticas del INE, vienen muy condicionados, además de por la mayor estancia que caracteriza el uso de las VUT, por la exigencia de un mínimo de estancia en la mayor parte de las viviendas turísticas.

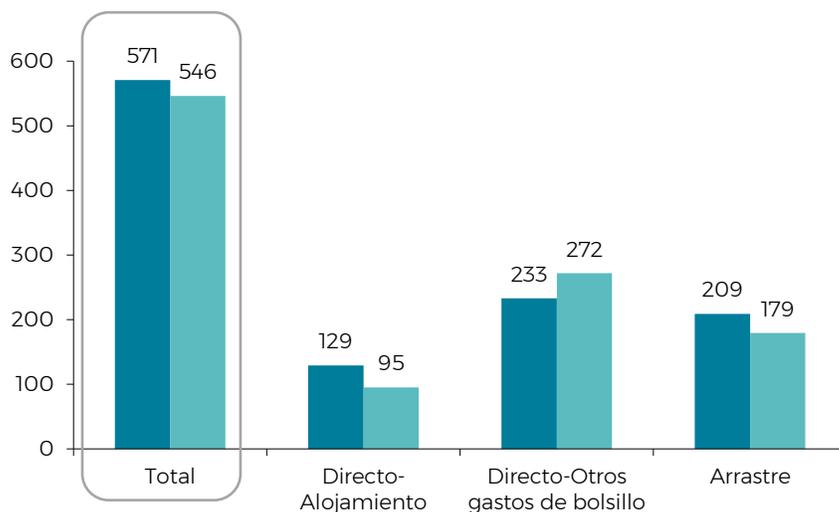
LA CONTRIBUCIÓN DEL TURISTA VUT SIGUE SIENDO INFERIOR EN MEDIA A LA DEL HOTELERO (546 VS 571 EUROS) A PESAR DE SU MAYOR ESTANCIA MEDIA

Con todo y con ello, esta mayor estancia no llega a compensar la menor contribución económica diaria de ese turista total en el destino. En concreto, la actividad económica total (directa y arrastre) generada por la estancia total de cada turista de servicios de alojamiento en VUT se eleva en la media de los destinos urbanos a 546 euros, frente a los 571 euros derivados del gasto total inducido por el cliente de hoteles.

Contribución económica media por turistas en destino por tipologías alojativas. Principales ciudades españolas. Años 2018-2019

Fuente: ReviTUR a partir de EGATUR, ETR, Encuestas de Ocupación Hotelera y en Alojamientos Turísticos a partir de plataformas digitales (INE) y AirDNA, TIO (España y CC.AA.)

Unidades: euros



■ Usuario oferta hotelera ■ Usuario alojamiento en viviendas de alquiler turístico

[Consultar resultados detallados por ciudades](#)

LA CONTRIBUCIÓN ECONÓMICA MEDIA ANUAL DE UNA PLAZA HOTELERA PARA EL DESTINO ES DE 49.755 FRENTE A LOS 21.481 EUROS DE UNA VUT

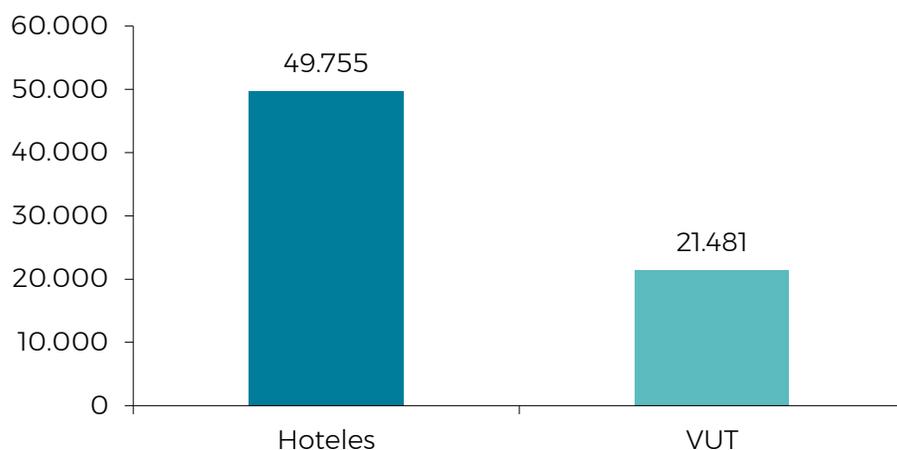
El impacto económico global en los destinos urbanos, que se obtiene al relacionarse la contribución total diaria¹³ por estancia con el número de pernoctaciones y las plazas de cada una de las tipologías alojativas, subraya la notable diferencia en términos de contribución económica para los destinos de cada plaza, según su tipología alojativa. En

concreto, la actividad económica generada por cada plaza de alojamiento disponible de la oferta de viviendas de alquiler turístico es de 21.481 euros de media en las ciudades españolas¹⁴, respecto a los 49.755 euros que resultan para cada plaza alojativa en la oferta hotelera¹⁵.

Contribución económica media anual por tipología de plaza. Principales ciudades españolas. Años 2018-2019

Fuente: RevITUR a partir de EGATUR, ETR, Encuestas de Ocupación Hotelera y en Alojamientos Turísticos a partir de plataformas digitales (INE) y AirDNA, TIO (España y CC.AA.)

Unidades: euros



[Consultar resultados detallados por ciudades](#)

¹³ Incluyendo los efectos arrastre que se derivan de las tablas input output y el gasto directo.

¹⁴ Los datos medios de contribución por plaza en el caso de los alojamientos turísticos en viviendas de alquiler están calculados sobre el mínimo de plazas anunciadas en el año de referencia para limitar el impacto de las plazas que entran y salen del mercado, un 22% aproximadamente de la oferta dispuesta en el máximo anual.

¹⁵ Para el cálculo de la contribución económica por plazas se ha utilizado la información de contribución media diaria por el número de pernoctaciones. Para hoteles se ha utilizado las pernoctaciones anuales hoteles, según la EOH del INE; para VUT se ha utilizado las pernoctaciones anuales de la Estadística experimental del INE "Estimación de la ocupación en alojamientos turísticos a partir de datos de plataformas digitales", con cierta sobre estimación del volumen de demanda en VUT, dado que el ámbito poblacional contempla todos los alojamientos que no sean hoteles ni campings (pisos o apartamentos en pequeños edificios o grupos de edificios, de varias plantas e independientes, o bien de bungalows, chalets o casas de campo, albergues juveniles y cabañas de una sola planta), aunque de reducida presencia en destinos urbanos.

Las VUT inducen una menor creación de empleo que el resto de tipologías alojativas por los menores servicios asociados y una menor calidad del empleo, por cuanto la mayoría supone un autoempleo que no satisface contribuciones a la Seguridad Social y en el caso de subcontratar personal, son escasos los que cuentan con una cobertura legal o, de tenerla, están sometidos al convenio de empresas de limpieza, multiservicio u oficinas y despachos, con peores condiciones salariales en media que el de la hostelería.

La escasa presencia de servicios inherentes al alquiler de viviendas a turistas (mucho menos en el caso de habitaciones) más allá de la limpieza a la salida, hace que la capacidad de generación de empleo sea muy baja y muy inferior al resto de tipologías alojativas. La mayor parte del empleo generado se limita al autoempleo de las personas que gestionan las viviendas, en un alto porcentaje (un 72,6% de los establecimientos están gestionados por particulares) sin que supongan ninguna contribución a la Seguridad Social, por cuanto no tiene obligación de tributar como trabajadores por cuenta propia, o a fórmulas de autoempleo irregular de personas en situación de precariedad laboral, que prestan los servicios de limpieza y reparaciones sin declararlos a las instituciones laborales y tributarias.

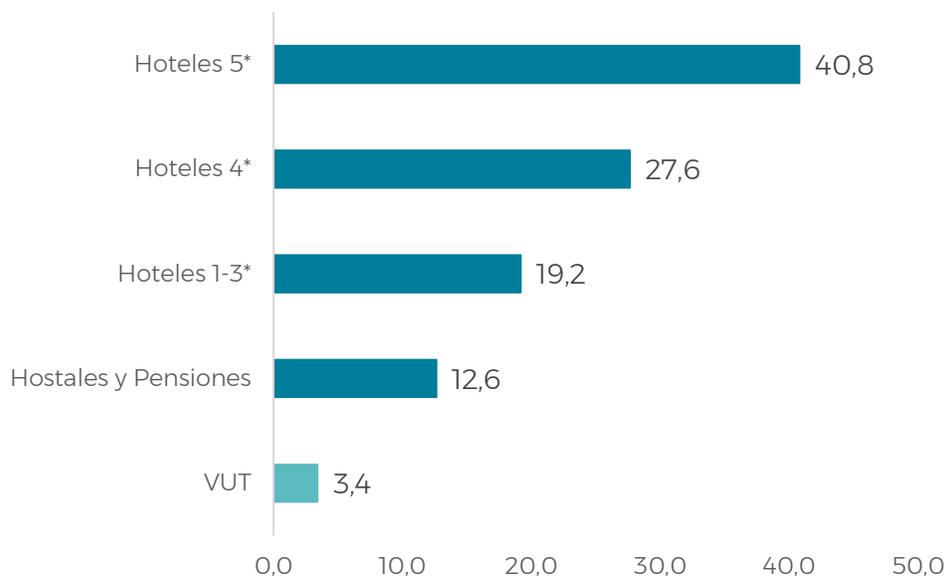
Tan solo las empresas de gestión profesional de viviendas inducen un empleo regulado, si bien normalmente acogiéndose a los convenios colectivos de las empresas multiservicios o de oficinas y despachos que disponen de unas condiciones salariales, de carrera profesional, categorías profesionales y organización de la jornada, por debajo de las de los convenios de hostelería. Tan solo algunas empresas gestoras de VUT comprometidas con la calidad del empleo se han acogido de forma voluntaria al convenio de hostelería para sus trabajadores dedicados a la limpieza y el mantenimiento de las viviendas turísticas.

Con estos condicionantes, **el empleo directo vinculado al servicio de alojamiento de las VUT se limita a 3,4 empleos a tiempo equivalente (8 horas de trabajo, tal y como se presenta las estadísticas de empleo por el INE) por cada 100 plazas**, una cifra muy inferior a los empleos generados por los hoteles de mayor categoría (40,8 y 27,6 según los datos de la Encuesta de Ocupación del INE para hoteles de 5 y 4*, respectivamente, ajustados por los ratios de la industria para hoteles urbanos), e incluso notablemente (10 empleos por cada 100 plazas) **por debajo de los hoteles de 1 y 2 estrellas, pensiones y hostales (12,6).**

Empleos directos en alojamiento por tipologías en principales ciudades españolas. Años

Fuente: Exceltur a partir de Encuestas de Ocupación, AirDNA, e InsideAirbnb

Unidades: puestos de trabajo equivalente año por cada 100 plazas de alojamiento



El diferencial en la capacidad de creación de empleo en el destino se incrementa por el menor empleo asociado a su gasto de bolsillo, más allá del alojamiento. Así, el empleo vinculado directamente al gasto de los turistas en restauración, compras, transporte y ocio en destino que se alojan en VUT se eleva a 18,2 trabajadores por cada 100 plazas, casi la mitad que los 34,7 empleos creados por el mayor gasto medio de los clientes de los hoteles. A este hecho se suma el menor empleo por el inferior efecto arrastre de las VUT frente a los hoteles. En concreto, por cada 100 plazas de hoteles se generan 36,4 empleos en otras ramas de actividad no turísticas del entramado productivo local, en contraste con apenas los 14,3 empleos indirectos generados por cada 100 plazas de alojamiento en VUT.

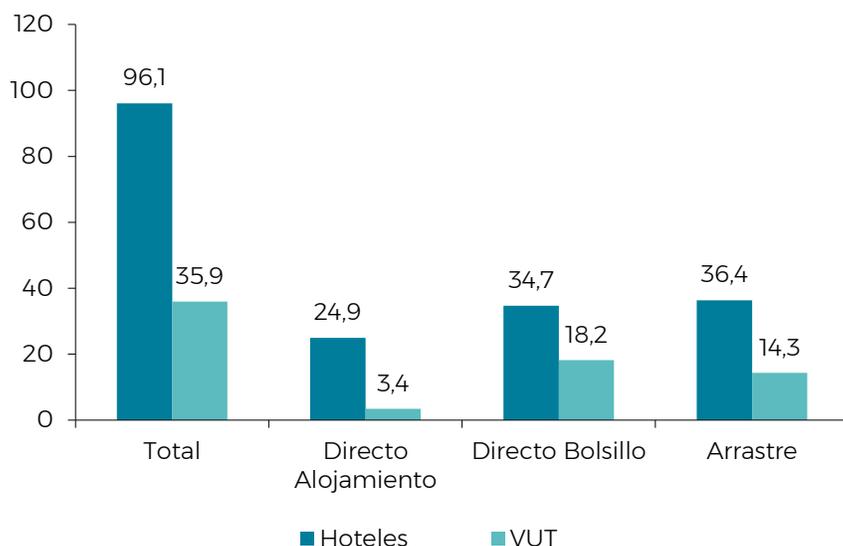
Con la suma de los tres efectos (empleos en el alojamiento, en el gasto en destino y por arrastre sobre otras ramas de actividad), **el empleo generado por cada 100 plazas en un hotel medio es en 60 puestos de trabajo superior a las mismas 100 plazas en VUT (96,1 empleos por cada 100 plazas de hotel medio vs 35,9 por cada 100 plazas en VUT).**

EL NÚMERO TOTAL DE EMPLEOS ANUALES
GENERADOS POR CADA 100 PLAZAS HOTELERAS
ASCIENDE A 96, FRENTE A LOS 36 POR CADA 100
PLAZAS VUT

Empleo total anual en destino por tipología de alojamiento en principales ciudades españolas. Años 2018-2019

Fuente: Exceltur a partir de EGATUR, ETR, Encuestas de Ocupación Hotelera y en Alojamientos Turísticos a partir de plataformas digitales (INE), AirDNA, InsideAirbnb y TIO (España y CC.AA.)

Unidades: puestos de trabajo equivalente año por cada 100 plazas de alojamiento



 [Consultar resultados detallados por ciudades](#)

11

El actual esquema fiscal que rige las viviendas de uso turístico, el alto grado de opacidad en su explotación, el reducido nivel de profesionalización en su gestión a través de empresas y el alto grado de intermediación por plataformas digitales con esquemas de facturación en territorios offshore inducen una menor contribución a los ingresos de las administraciones públicas, que el resto de tipologías regladas.

La alta capacidad de generación de actividad económica inducida por el fuerte aumento del volumen de viviendas de uso turístico en las ciudades españolas no tiene su consecuente reflejo en la generación de ingresos para las administraciones públicas españolas a nivel central, autonómico y local. De hecho, si el mismo número de noches se produjera en el resto de tipologías alojativas regladas, la contribución fiscal a las administraciones públicas españolas sería muy superior.

Ello es debido a la combinación de una serie de elementos que reducen las bases fiscales vinculadas al desempeño de la actividad de alquiler turístico en vivienda, hasta generar una contribución fiscal muy inferior a la del resto de tipologías alojativas. Concretamente, la aportación fiscal de las VUT viene limitada por:

- La exención de la tributación del impuesto sobre el valor añadido en el caso de los gestores individuales de vivienda, que son los mayoritarios en el mercado (un 72,6% de todos los anuncios)

y un 66,9% en plazas) frente a las empresas de gestión de viviendas, que sí repercuten el IVA a sus clientes.

- La falta de transparencia y las dificultades para fiscalizar los ingresos obtenidos por el alquiler turístico de las viviendas, que genera un notable incentivo para no ser declaradas en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. La reciente aprobación en junio de 2021 del formulario 179 dirigido al suministro de información por parte de las plataformas comercializadoras de viviendas turísticas debería ayudar a la agencia tributaria a disponer de la información necesaria para poder mejorar la fiscalización de las citadas rentas y reducir el incentivo al fraude fiscal.
- El escaso volumen de empleo generado por las VUT que induce, por un lado, unas menores rentas en el IRPF por la vía del trabajo derivado de la percepción de un salario y, por otro, unas inferiores cotizaciones a la Seguridad Social. Esta realidad es el resultado, tanto del menor número de empleados por cuenta ajena que generan las VUT y del limitado número de ellos que se dan de alta en la Seguridad Social, como del escaso incentivo de los que no trabajan por cuenta propia para cotizar como autónomos.
- Las menores bases catastrales y tipos impositivos aplicados por el impuesto de bienes inmuebles a las viviendas, por su supuesto uso como residencias para ciudadanos locales, respecto a los dirigidos aquellos inmuebles utilizados para prestar servicios de alojamiento turístico tradicional como actividad económica.

Como consecuencia de estos elementos, **los ingresos fiscales generados en media por cada plaza turística en vivienda gestionada por una persona individual en España son muy inferiores a las de una plaza hotelera**, encontrándose igualmente notables diferencias entre los ingresos fiscales generados por una VUT gestionada por una persona individual y una VUT gestionado por una empresa profesional.

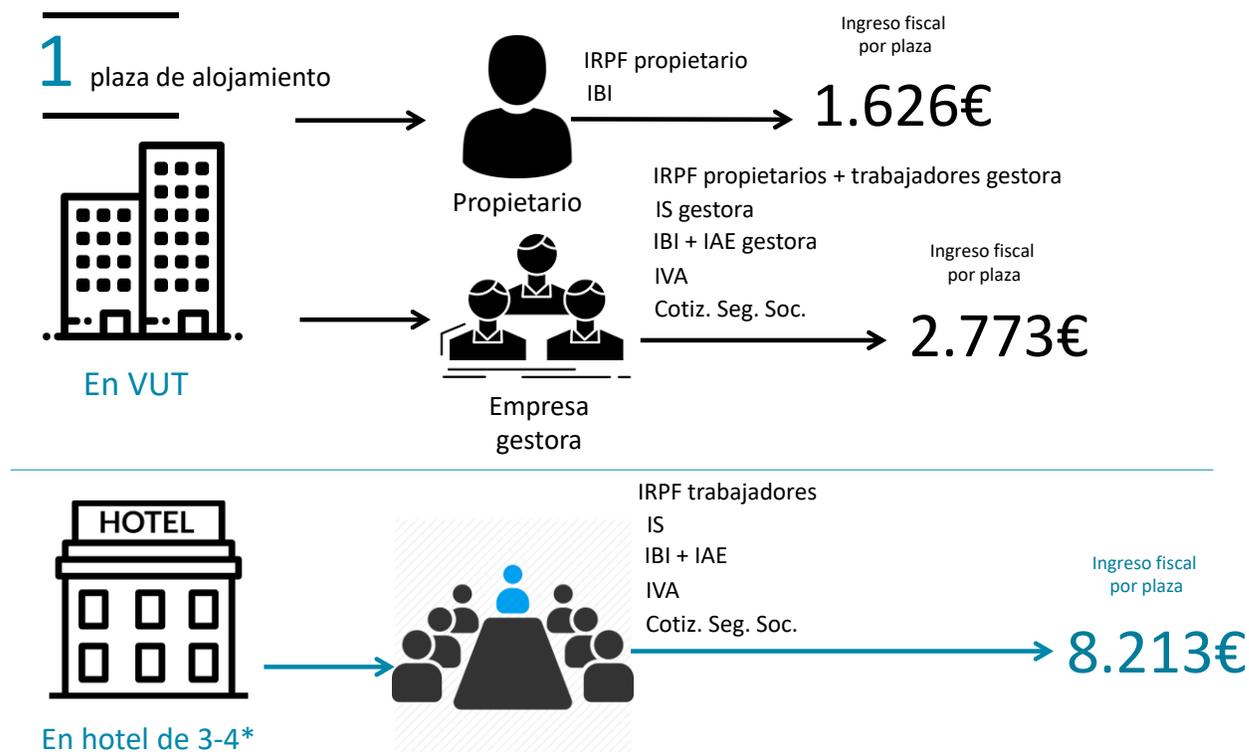
EL INGRESO FISCAL POR PLAZA TURÍSTICA DE
UNA VUT GESTIONADA POR PARTICULARES
ASCENDÍA A 1.626€, 2.733€ SI ES
GESTIONADA POR UNA EMPRESA
PROFESIONAL FRENTE A LOS 8.213€
GENERADO POR PLAZA EN UN HOTEL MEDIO
DE 3-4*

Concretamente, los ingresos fiscales en los conceptos de impuestos directos (sobre la renta y/o sociedades de los gestores y titulares/propietarios), IVA (de las empresas), Cotizaciones sociales de los empleados y tributos locales (IBI e IAE) por plaza turística de una VUT en la media de las ciudades españolas ascendía a 1.626€ anuales en 2019, principalmente derivados de su tributación en el IRPF y del IBI de la vivienda (no se incluye la tasa turística en los lugares donde existe). Si la misma plaza fuera gestionada por una empresa profesional, los ingresos fiscales anuales por plaza se elevarían a 2.773€,

derivado de las propias rentas del propietario, más el IVA repercutido al cliente por la gestión empresarial de la comercialización (no se contempla el IVA repercutido por el propietario a la gestora), más el impuesto sobre sociedades de la empresa comercializadora y las cotizaciones sociales de sus empleados.

Contribución fiscal por plaza de alojamiento turístico. Principales ciudades españolas. Año 2019

Fuente: ReviTUR



Los ingresos fiscales ascienden a los 8.213€ al año por plaza en el caso de un hotel tipo de 3-4 estrellas localizado en una ciudad española. Este notable mayor impacto proviene, tanto de las mayores rentas y recaudación de IVA generadas por el mayor nivel de ingresos por plaza obtenidos, producto de un mayor precio y una mayor ocupación por una más eficiente y profesionalizada comercialización, como del mayor nivel de empleo generado derivado de los mayores servicios y la mayor valoración catastral media y pago de IAE.

Con estas diferencias y casi con el mismo número de plazas, la contribución fiscal de los hoteles en las 20 principales ciudades españolas en 2019 ascendía a 3.131 millones de euros, por los 725 millones generados por las VUT. Se trata de una partida en la que no está incluido el IVA de la comisión generada en cada transacción al cliente final, que en el caso de las VUT al estar mayoritariamente controlado por plataformas on-line no acaba declarándose en España.

La escasa contribución fiscal de las VUT por el régimen tributario, la opacidad y el menor gasto del turista hace que haya una parte de la demanda que probablemente sea deficitaria para muchos destinos, en la medida en que estos ingresos no son capaces de cubrir los gastos en servicios públicos necesarios para el disfrute del destino en términos de seguridad, limpieza, inversión y cuidado del espacio público, infraestructuras, iluminación, etc.

La oferta de alojamiento turístico en vivienda se concentra masivamente en las zonas donde se encuentran los atractivos turísticos (centros históricos y zonas de playa en las ciudades costeras), de forma que su capacidad de trasladar los ingresos que genera a zonas de menor presencia turística es limitada y menor a la inducida por el resto de tipologías alojativas regladas por su mayor vinculación a zonas de negocios y de actividad industrial, localizadas en los ensanches y extrarradios de las ciudades.

EL 72% DE LAS PLAZAS VUT SE
CONCENTRAN EN LOS BARRIOS TURÍSTICOS,
EL 28% EN OTROS BARRIOS DE LA CIUDAD,
FRENTE AL 39% DE LAS PLAZAS HOTELERAS

El mayoritario perfil vacacional del turista que se aloja en las VUT explica que su localización se concentre en los barrios céntricos de las ciudades donde se localiza la mayor parte de los recursos turísticos, buscando disfrutar de las economías de proximidad en su visita al destino. De hecho, en las 6 ciudades ReviTUR, donde el fenómeno de las VUT es más destacado y para las que se dispone de información geolocalizada por

barrios el 72% de las plazas de las VUT de 2019 se localizaba en los barrios más céntricos de la ciudad, mientras solo un 28% se ubicaban en otras zonas de menor interés turístico.

Por un lado, esta realidad demuestra que **el pretendido axioma de que las VUT permiten trasladar los positivos efectos del turismo a otros barrios de la ciudad, con menor presencia tradicional de turistas, es muy limitado**. De hecho, cuando se compara con el resto de las tipologías alojativas, son éstas, principalmente las hoteleras, las que generan una mayor capacidad de dinamización económica en barrios periféricos por su mayor vinculación con la actividad de negocios y especialmente industrial y de servicios que se localizan en los extrarradios de las ciudades (polígonos industriales, parques empresariales y zonas de oficinas en los ensanches de las ciudades). Concretamente, las plazas en hoteles que se localizan en barrios no turísticos de la periferia de las ciudades analizadas se elevaban hasta el 39% (11 puntos por encima del 28% de las VUT), siendo una realidad especialmente relevante en las ciudades de Valencia (con un 61% de sus hoteles en estas zonas menos turísticas), Madrid (un 50%) y Sevilla (un 45%).

Por otro lado, la fuerte concentración en los barrios céntricos y marítimos de las ciudades junto con la mencionada dificultad para controlar su crecimiento y la dimensión alcanzada antes de la pandemia explican las notables externalidades sobre la realidad de esos barrios específicos y la calidad de vida de sus residentes, que se han expuesto en el apartado B. Si realmente las VUT extendieran sus efectos sobre otros barrios la percepción social sobre su presencia sería mucho más positiva y los barrios más emblemáticos de las ciudades no estarían sometidos al reto de mantener su vitalidad como lugar de encuentro y residencia de los habitantes de las ciudades.

Distribución de las turísticas en VUT y hoteles en las ciudades ReviTUR

Fuente: ReviTUR a partir de datos de AirDNA, información municipal y registro autonómicos Unidades; en % sobre total

	Localización VUT		Localización Hoteles	
	Turísticas	Resto ciudad	Turísticas	Resto ciudad
TOTAL 6 CIUDADES REVITUR	72,0%	28,0%	61,0%	39,0%
Madrid	59,7%	40,3%	49,5%	50,5%
Barcelona	82,6%	17,4%	80,7%	19,3%
Sevilla	90,6%	9,4%	55,2%	44,8%
Valencia	61,1%	38,9%	39,2%	60,8%
Málaga	67,0%	33,0%	64,3%	35,7%
San Sebastián	70,9%	29,1%	64,5%	35,5%

13

La mayor parte de la oferta de VUT se asemeja al tamaño de la oferta del resto de tipologías alojativas regladas ya existentes en las ciudades. La capacidad de las VUT para complementar la oferta turística de cada ciudad con una tipología alojativa de mayor tamaño dirigido a viajes de grupos y familias que demandan menos servicios, prefieren compartir una estancia y auto organizarse la alimentación es escasa.

En su justa dimensión y a pesar del menor gasto asociado a los turistas que las usan, **las VUT suponen una oferta demandada por grupos numerosos de viajeros (familias, profesionales o amigos), que quieren compartir el alojamiento y tener acceso a una cocina para organizarse la alimentación.** Se trata, en general, de unidades alojativas que necesitan disponer de 3 o más habitaciones para dar cabida a grupos de 5 o más personas, en los que la oferta alojativa tradicional no dispone de propuestas suficientes.

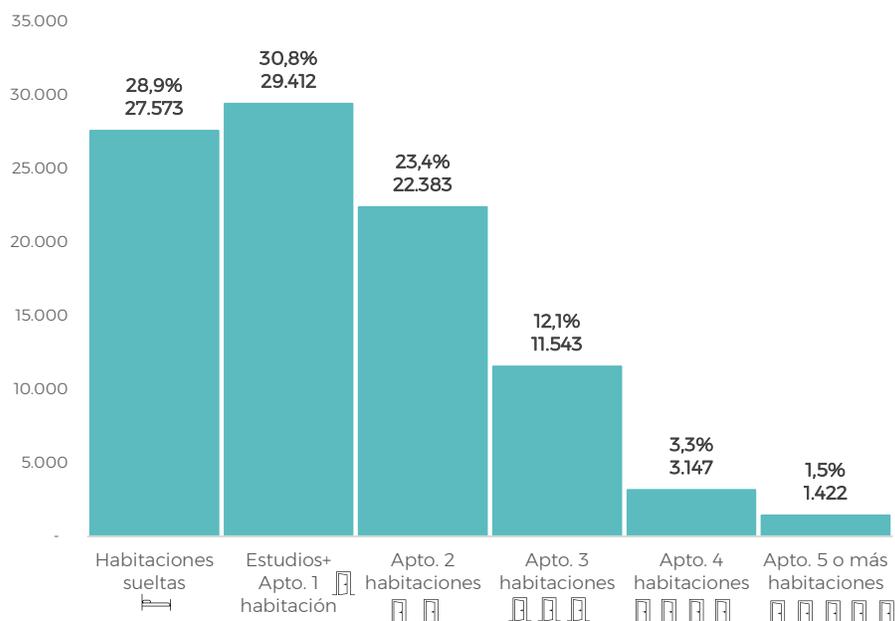
La realidad de la estructura de la oferta de VUT en las ciudades españolas demuestra que el número de propuestas mayoritario comercializado a través de las plataformas se concentra en estudios o apartamentos de 1 o 2 habitaciones, además de las habitaciones sueltas, privadas o compartidas. Concretamente, el número de viviendas que responden a estas tipologías asimilables a la propuesta alojativa de los hoteles o apartoteles (en este caso con el acceso a cocina) para grupos de hasta 4 personas representaba el 83% del total de las VUT en 2019. Tan solo, el 17% responde a propuestas dirigidas a grupos grandes (3 o más habitaciones) que pudieran servir de complemento a la oferta de alojamiento turístico cubierto por el resto de tipologías ya existentes en la ciudad. De este 17%, el porcentaje de viviendas que responden a un turista más interesante

para las ciudades por un nivel de precio por persona superior a los 50€ se limita al 23% de este 17% de anuncios en VUT.

Estructura de las viviendas de uso turístico por tipología y número de habitaciones en las 20 principales ciudades españolas. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de datos de AirDNA

Unidades: en % sobre total y número de plazas por tipologías



[Consultar resultados detallados por ciudades](#)

14

Las VUT se ponen en el mercado bajo fórmulas variadas de gestión, que no garantizan de forma general una adecuada calidad del alojamiento y una respuesta profesionalizada al turista. La deseada profesionalización en la gestión de las VUT es todavía reducida y el número de propuestas individuales impulsadas por personas físicas e intermediarios informales es todavía muy alto.

Las posibilidades de comercialización de las VUT a través de las plataformas que conectan con un mercado global facilitan a cualquier persona la puesta en el mercado de una vivienda o una habitación para su alquiler turístico. Este hecho junto con los costes y la menor rentabilidad que supone la gestión de las viviendas turísticas a través de estructuras empresariales explican que **una parte muy relevante del mercado esté gestionado por personas individuales o intermediarios irregulares o informales.**

Esta realidad junto con la variabilidad de los requisitos de calidad de las distintas normativas urbanísticas y de ordenación turística exigidos a las viviendas turísticas, la dificultad para controlar su cumplimiento y la falta de formación de una buena parte de los gestores individuales determinan que no se puedan garantizar estándares mínimos de calidad del servicio. Salvo en los casos de la gestión de empresas profesionales, la calidad del producto y la experiencia final del cliente dependen de la buena voluntad, esfuerzo y saber hacer de un

propietario o intermediario informal que haya contratado para gestionar los requerimientos del cliente (limpieza, entrega de llaves, atención frente a imprevistos, custodia de maletas, etc.), normalmente muy poco profesionalizado.

La opacidad que caracteriza al mercado de las viviendas turísticas hace que **no haya un registro o estudio sobre la participación de cada uno de los modelos de gestión entre las personas individuales, los intermediarios de gestión informales y las empresas profesionalizadas** con todos sus trabajadores satisfaciendo la legislación laboral. De hecho, con la información derivada de las plataformas a través de scraping, y la identificación de la tipología de propietario de cada anuncio publicado en Airbnb, se han identificado múltiples casuísticas como propietarios identificados como particulares que actúan en nombre de una empresa, gestores particulares de los que dependen un relevante número de “anfitriones”, descripciones de propietarios individuales pero gestionados como empresas y supuestas empresas que gestionan las habitaciones de una sola vivienda.

EL 27,4% DE LAS PLAZAS EN VUT ESTÁN
GESTIONADAS POR PROFESIONALES EN LAS
CIUDADES REViTUR

Derivado de una revisión de esta información para más de 56 mil anuncios en las ciudades ReViTUR a partir de Inside Airbnb, el número de gestores profesionales de viviendas turísticas en las plataformas representa tan solo el 27,4% de los anuncios en las ciudades las 6 ciudades que componen el proyecto. Estos gestores, sin embargo, ofrecen el 33,1% del total de plazas comercializadas en estas ciudades.

Profesionalización de la gestión de las VUT en ciudades ReViTUR. Año 2021

Fuente: ReViTUR a partir de datos de InsideAirbnb

Unidades: % de gestión profesional sobre el total

Ciudades ReViTUR	% anuncios VUT	% plazas VUT
Ciudades ReViTUR	27,4%	33,1%
Barcelona	32,3%	42,2%
Madrid	20,7%	26,5%
Málaga	36,1%	35,6%
San Sebastián	39,7%	42,5%
Sevilla	34,5%	36,5%
Valencia	16,1%	18,3%

Una parte notable de la oferta de viviendas y habitaciones turísticas entra y sale del mercado en función de la oportunidad de comercialización, principalmente en los meses de mayor punta de demanda, y la disponibilidad de sus propietarios o gestores (normalmente cuando la vivienda queda desocupada).

Las facilidades de comercialización que ofrecen las plataformas digitales y el carácter informal o irregular de una parte de sus titulares hacen que **una proporción relevante de VUT entre y salga del mercado a lo largo del año** en función de la existencia de mayor demanda. Se trata normalmente de aquellas propuestas que no cumplen con las normativas autonómicas y locales, que no están sometidas a una gestión profesionalizada y que responde a distintos condicionantes de ese momento de sus propietarios o gestores.

Dentro de la dificultad para su identificación y la complejidad de su análisis, hay viviendas comercializadas parcialmente a lo largo del año que responden a períodos en los que sus residentes habituales no las utilizan (los propios propietarios en sus semanas vacacionales, arrendatarios por temporadas como estudiantes o trabajadores eventuales) de forma que entran en el mercado turístico para incrementar sus ingresos, aprovechando su falta de ocupación temporal. Otras viviendas entran y salen del mercado para evitar el seguimiento de los servicios de inspección, siendo muy difícil establecer cuánto corresponde a cada casuística. Lo que sí parece claro es que, se trata de una oferta de menor interés para los destinos que entra en los momentos puntuales de temporada alta y, por tanto, contribuye al efecto desbordamiento que perciben los residentes.

EL 21% DE LAS PLAZAS EN VUT EN LAS PRINCIPALES CIUDADES ESPAÑOLAS ENTRAN Y SALEN DEL MERCADO ENTRE LA TEMPORADA ALTA Y LOS MESES DE MÍNIMA ACTIVIDAD

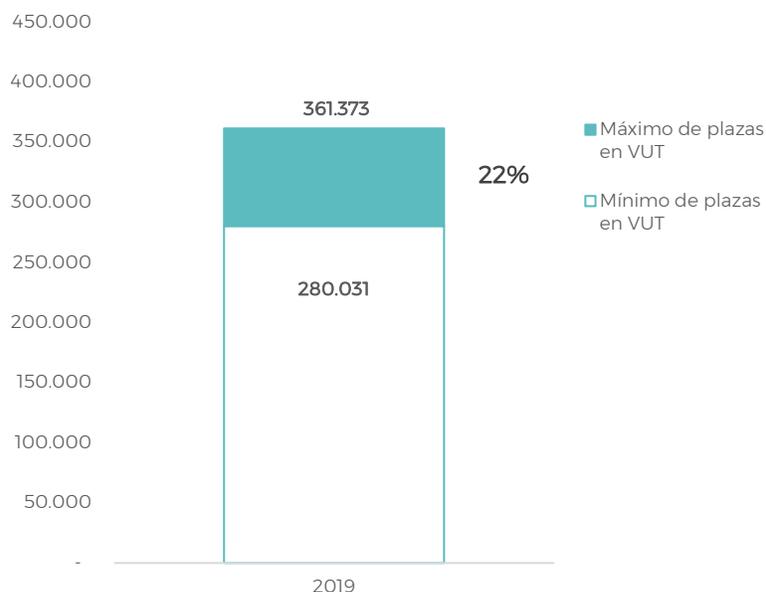
La información disponible de carácter mensual y trimestral de las VUT comercializadas en las principales plataformas on-line cifran en un 21% (en torno a las 81 mil plazas) la diferencia entre el valor máximo de plazas puestas en el mercado en los meses de temporada alta y los valores mínimos del año en el conjunto de las ciudades españolas. Se trata de una oferta que no se alinea con el propósito de ofrecer una gama de propuestas de alojamiento

turístico permanente en los destinos urbanos españoles que responda a unos parámetros de valor añadido para atraer a los turistas más interesantes.

Desde este punto de vista, representa una oportunidad establecer un marco normativo de actuación como el defendido por ReviTUR que reduzca los incentivos para incorporar temporalmente más oferta turística, que como se ha mencionado suele realizarse en la temporada punta, acrecentando los retos de sobresaturación de la ciudad y los efectos negativos sobre los vecinos.

Entrada y salida media de plazas de VUT en las 20 principales ciudades españolas. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de datos de AirDNA



 [Consultar resultados detallados por ciudades](#)

Además, **en muchas ciudades españolas una parte relevante de la demanda turística que se aloja en las viviendas de uso turístico podría ser alojada por la capacidad ociosa del resto de tipologías de alojamiento turístico reglado ya existentes en la ciudad.** Tan solo en las ciudades más turísticas de perfil más vacacional las viviendas de uso turístico desempeñan un papel relevante en los momentos de mayor demanda de su temporada punta.

Supuestamente la conversión de viviendas en alojamientos turísticos ha permitido acoger en la última década a esa nueva demanda turística ávida por conocer los atractivos de las ciudades españolas. Lo que los datos disponibles sobre las 20 principales ciudades españolas reflejan es que una parte muy relevante del aumento de la demanda turística podría haber sido acogida por la capacidad disponible del resto de tipologías regladas. Así, en el conjunto de estas ciudades españolas, la oferta de hoteles, hostales, pensiones y apartahoteles existentes en 2019 habría sido suficiente para alojar una parte muy importante de totalidad de la demanda turística que utilizaron las viviendas de uso turístico, según la información del INE. Concretamente a nivel agregado, los 38,9 millones de pernoctaciones que realizaron los españoles y extranjeros en las viviendas turísticas de las 20 ciudades españolas más importantes en 2019 podrían haber sido acogidas en la mayor parte del año por las plazas sin cubrir en las fórmulas alojativas tradicionalmente regladas.

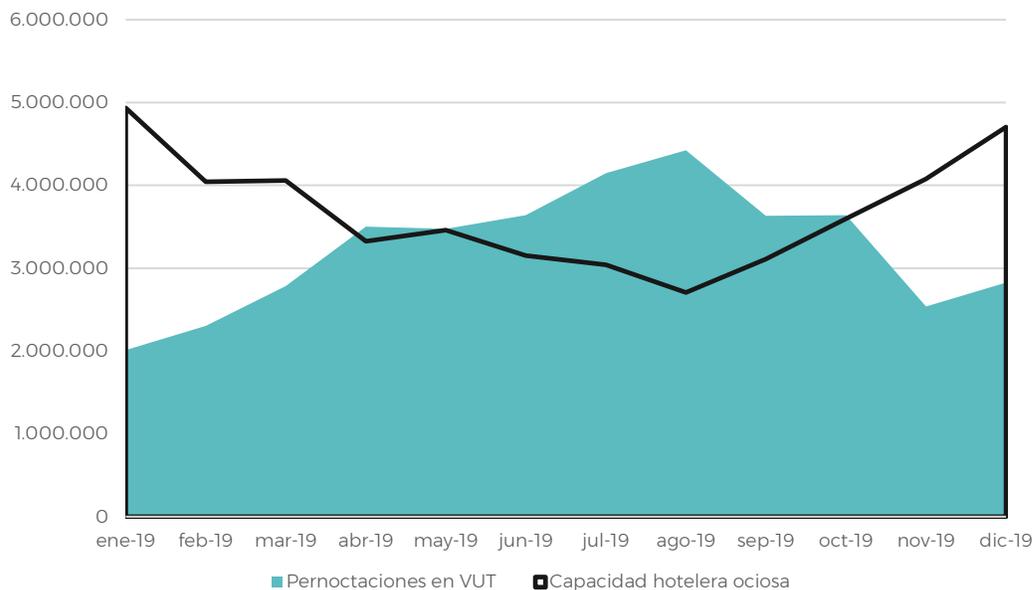
Los datos demuestran que la oferta tradicionalmente reglada es suficiente para acoger la demanda turística en una parte muy importante del año y en una muestra significativa de las ciudades españolas. **Las viviendas turísticas, sin embargo, juegan un papel relevante en los meses de temporada alta, normalmente coincidente con el verano (de mayo a septiembre), para dar respuesta a la demanda vacacional concentrada**

en las principales ciudades de costa con una fuerte demanda estacional (Barcelona Málaga, San Sebastián y Valencia) y ciudades con eventos de gran atracción (como la Semana Santa y la Feria de Abril en Sevilla), que supera y amplifica la capacidad de carga de los barrios donde se concentra.

Capacidad de acogida hotelera de la demanda de las VUT en las 20 principales ciudades españolas Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de EOH y Estadística de Ocupación en alojamientos turísticos a partir de datos de plataformas digitales (INE)

Unidades: número de noches



[Consultar resultados detallados por ciudades](#)

Propuesta jurídica para
complementar un mejor
y más completo
ordenamiento de
alcance nacional de las
viviendas de uso turístico
en España

A. PROPUESTA JURÍDICA PARA ABORDAR DESDE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO UN ADECUADO TRATAMIENTO DE LAS VUT EN ESPAÑA



El marco normativo actual que regula la actividad de alojamiento en viviendas de uso turístico genera una importante problemática jurídica que se traduce en una proliferación de la actividad fuera del control de las administraciones competentes, derivada de la facilidad de contratación a través de las plataformas electrónicas, y que genera unas importantes externalidades negativas de difícil solución, si no se completa su regulación específica desde las competencias básicas del Estado, sin invadir las competencias autonómicas y locales

El marco normativo de la actividad de alojamiento en viviendas de uso turístico es insuficiente, constatándose una proliferación normativa Autonómica y Local, acompañada de desregulación de elementos esenciales que son competencia básica del Estado, donde se identifica una oportunidad por cubrir y promover un adecuado tratamiento de las VUT en todo el territorio

El uso de la vivienda para usos turísticos ya se venía realizando desde hace décadas con la cobertura de regulaciones de carácter estatal, incluso preconstitucional, en la doble vertiente de regulación turística y de regulación de arrendamientos al amparo de la Ley de Arrendamientos Urbanos, como arrendamientos de temporada o de corta duración. En este contexto La distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas, fue progresivamente desplazando la regulación turística hacia estas últimas conforme a lo dispuesto en artículo 148, 1, 18ª de la Constitución Española, que permitía a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de “Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”, en la medida que éstas asumían la citada competencia y comenzaban a ejercer sus atribuciones.

Pero todo esto cambió en el breve lapso de tiempo que fue desde finales de 2009 a partir de la entrada en vigor de la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio (Ley 17/2009, de 23 de noviembre), que realizó parte de la trasposición al derecho español de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, a la que hay que añadir el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio, (también en aplicación

de la Directiva 2006/123/CE de Servicios). Entre las normas derogadas fueron la relativa a Ordenación de apartamentos turísticos y de Viviendas turísticas vacacionales (Real Decreto 2877/1982, de 15 de Octubre), y por último, la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, que modificó la Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos (LAU) excluyendo de su ámbito de aplicación “La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial”.

Todo este proceso de desregulación a nivel estatal dejó a las VUT al margen de la regulación general y estimuló la proliferación normativa de ordenación turística en el ámbito autonómico y de planificación urbanística en el local, tratando desde sus competencias de regular la actividad y reducir sus externalidades, pero encontrándose con la dificultad insalvable de que hay aspectos que sólo pueden ser regulados desde la competencia del Estado. **Como consecuencia de ello, en la actualidad tenemos una gran diversidad regulatoria, y una litigiosidad recurrente** que desemboca en una jurisprudencia que, aplicando la normativa vigente, en muchas ocasiones tumba disposiciones autonómicas y locales por su disconformidad a derecho, generando un panorama jurídico inestable, **quedando en muchas ocasiones la VUT en un limbo jurídico que, lejos de propiciar los beneficios de una liberalización de dicha actividad, genera un caos**, que a la postre puede resultar antieconómica por las numerosas externalidades que genera y que difícilmente son internalizadas ni por la actividad pública, ni por la privada.

Este vacío legal generado por los vectores arriba descritos, no se puede resolver ni desde la competencia autonómica ni desde la de los entes locales, porque hay elementos esenciales que realmente corresponden al nivel del Estado. Lo relevante y a la vez dramático de la situación es que se ha producido una acción desregulatoria expresa desde el nivel Estatal, que no puede ser cubierta por las Comunidades Autónomas, ni por la Administración local.

4 ámbitos a regular por la Administración General del Estado para mejorar el marco normativo de las VUT

La propuesta jurídica derivada del proyecto ReviTUR pretende impulsar un marco de regulación a nivel de la administración general del Estado que cubra y complemente un desarrollo normativo basado en 4 artículos que, ayuden a comunidades autónomas y corporaciones locales, sobre los siguientes aspectos clave:

1. **La dimensión estrictamente civil (y en su caso mercantil) de la actividad de alojamiento en VUT, su naturaleza y el régimen jurídico de las relaciones contractuales** entre los sujetos que intervienen en las VUT (propietario, titular de la actividad alojativa o anfitrión, usuario de la actividad alojativa o huésped, plataforma o intermediario) con el fin de tener un marco normativo estable, integrado y claro de dicha actividad.
2. **La regulación de los intermediarios y las plataformas de la Sociedad de la información**, estableciendo más claramente sus obligaciones para contribuir a la legalidad de la oferta que intermedian, garantizando el suministro de información a las AA.PP. y favoreciendo la validación online de las viviendas que se registran en sus bases de datos con los registros administrativos existentes, al hilo de la reciente propuesta de la UE..
3. **La incorporación de los usos de Vivienda Turística en los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible**, para que la Normativa urbanística autonómica y el Planeamiento Urbanístico los recepcionen como un uso específico diferenciado del uso residencial y del uso terciario, con el fin de ordenarlos en sus territorios conforme en cada caso al modelo turístico y de ciudad por el que opten.
4. **La intervención concluyente de las Juntas de Propietarios en los edificios en Propiedad Horizontal**, para incorporar con nitidez y anticipación los usos VUT en la vida de la Comunidad de propietarios a través de su autorización previa con mayoría cualificada.

El punto de enfoque de este análisis está en proponer una solución normativa sencilla de ámbito estatal, que, sin inmiscuirse en las competencias autonómicas y locales, tipifique y encaje dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico la nueva figura que proponemos, que no es otra que la del “alojamiento en Viviendas de Uso Turístico” (VUT). El diagnóstico jurídico sobre las bases que nos llevan a hacer la presente propuesta de ámbitos y artículos a ser cubiertos por el Ordenamiento Jurídico desde las competencias exclusivas del Estado, que se explicita en los siguientes puntos, se expone de manera detallada en el anexo 2.



La opacidad de las relaciones contractuales subyacentes en la actividad de alojamiento en Viviendas de Uso Turístico, fuente de innumerables problemas, sólo puede aclararse y normalizarse desde una regulación a nivel estatal del Régimen Jurídico, Naturaleza y Contenido contractual de la Actividad de alojamiento en Vivienda de Uso Turístico, que establezca un marco normativo claro que dé cobertura a la actividad VUT y reduzca la litigiosidad.

La complejidad de las relaciones jurídicas contractuales entre los distintos sujetos intervinientes requiere de una regulación específica, que permita ejercer la actividad a cada uno de ellos en función de su posición jurídica en la actividad de alojamiento VUT, ya sean los propietarios de las viviendas, cuando actúan directamente o bien cuando actúan a través de empresas o profesionales que se encargan de realizar la actividad como anfitriones, los usuarios turísticos o huéspedes, y los intermediarios o más frecuentemente las plataformas electrónicas.

La actividad de alojamiento VUT además de proporcionar un inmueble para el alojamiento, en la práctica supone la prestación de unos servicios adicionales, que presenta analogías con el contrato de hospedaje extrahotelero, teniendo en cuenta que este fue configurado por la regulación turística estatal como un negocio mixto, en el que se combina la cesión del uso de un alojamiento, efectuada con carácter habitual y ofrecida empresarialmente, con la prestación de algunos servicios adicionales. Así, estos servicios adicionales suelen ser:

- Equipada con muebles, electrodomésticos y accesorios (ropa de cama, vajilla, cubertería, mantelería, menaje de cocina, trapos de cocina, bolsas y cubos de la basura, toallas, artículos de higiene personal y tocador, artículos de limpieza).
- Entrega en condiciones de limpieza y abonada una cantidad para la limpieza a la salida.
- Suministros necesarios para el correcto disfrute del inmueble (agua, luz, enchufes, -calefacción o aire acondicionado).
- Otros servicios mínimos: (entrega de llaves, registro del huésped, cumplimentación de requisitos de seguridad ciudadana, atención e información al huésped).
- Servicios usuales: Información previa a la llegada con datos útiles, planos, indicaciones de acceso a la VUT, autobuses, restaurantes, cafeterías, supermercados, atracciones turísticas cercanas, así como Pack de bienvenida (algún alimento, básicos de desayuno, café, té, etc.)
- Servicios de bienvenida y explicación detallada de lugares de interés turístico de la zona en que se halla el alojamiento (que en algunas plataformas denominan “Super host”)

La cuestión está en que estos servicios adicionales trascienden del contenido normal de la cesión de una vivienda perfectamente equipada y amueblada (arrendamiento de cosas) llevando aparejados una serie de servicios, propios de un contrato de servicios, de la clase de los atípicos servicios de hospedaje. Entendemos que **con una nueva regulación crearíamos la figura de “alojamiento en vivienda de uso turístico” como una subespecie del contrato de hospedaje**, siempre y cuando la prestación de los servicios absorbiera y superara

a la estricta naturaleza arrendaticia, como así sucede en la realidad y es positivo para preservar una adecuada propuesta de valor alineada con los objetivos de un modelo turístico en el que se prime un adecuado nivel de prestación de servicios básicos y de confort al cliente.

Con esto pretendemos obtener un marco normativo estable, integrado y claro de dicha actividad y de las relaciones jurídicas entre los distintos agentes intervinientes en la actividad VUT que les dé cobertura y seguridad jurídica, y que se traducirá en una reducción de la litigiosidad.

De esta manera, proponemos indicativamente la siguiente regulación:



Artículo I. Actividad de alojamiento en Vivienda de Uso Turístico. Régimen Jurídico, Naturaleza y Contenido contractual

1. Objeto: La presente normativa regula los elementos esenciales básicos de competencia estatal referidos al alojamiento en Viviendas de Uso Turístico para así tener un marco normativo estable, integrado y claro de dicha actividad, facilitando la actuación de los sujetos concernidos, sin introducción de cargas administrativas innecesarias.
2. Definiciones:
 - a. Se entiende como actividad de alojamiento en “Viviendas de Uso Turístico” a la constituida por la cesión temporal de uso de la totalidad o parte de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato con los servicios que le son inherentes y realizada a cambio de un precio, sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial en materia de turismo y con independencia de que sea comercializada o promocionada en canales de oferta turística.
 - b. Bajo esta denominación se incluyen todas aquellas que conceptualmente encajen en el tipo anterior con independencia de su denominación específica en las normativas autonómicas y locales.
3. Régimen jurídico
 - a. La actividad de alojamiento en Vivienda de Uso Turístico es una actividad privada, sometida al Derecho Civil, que además está regulada por la normativa sectorial en materia de turismo autonómica y local que le sea de aplicación, sin perjuicio de la aplicación del resto de normas aplicables.
 - b. Para el caso de que no existiera normativa sectorial de aplicación o esta no fuera aplicable, se aplicará la Ley de Arrendamientos Urbanos y el Código Civil.
4. Naturaleza y contenido contractual
 - a. El contrato de alojamiento en vivienda de uso turístico, tiene la naturaleza de contrato de servicios porque los servicios inherentes al alojamiento turístico trascienden de la mera cesión arrendaticia.

- b. La actividad de alojamiento en Vivienda de Uso Turístico goza de un régimen contractual privado entre anfitrión y huésped, que ha de ajustarse además a la normativa administrativa sectorial aplicable, en materia de Turismo, Urbanismo y, Vivienda entre otras.
- c. El contenido contractual básico ha de recoger el objeto de la actividad de alojamiento en Vivienda de Uso Turístico, por el cual el titular de la actividad o anfitrión ofrece al huésped una combinación de prestaciones consistentes en la cesión temporal de una vivienda amueblada y equipada con todos los accesorios y menajes que permitan su uso operativo e inmediato por un huésped turístico, junto a todos los suministros de agua, luz, frío/calor, así como la prestación de una serie de servicios mínimos de limpieza así como los de entrega de llaves, el registro del huésped y cumplimentación de requisitos de seguridad ciudadana, atención e información mínima al huésped a su llegada, así como atención permanente para el mantenimiento de las condiciones de la vivienda de uso turístico durante su estancia.

Conviene deslindar, desde la competencia exclusiva del Estado, la actividad estricta de “Prestadores de Servicios de la Sociedad de la información” y la actividad más compleja de “Prestación de servicios alojativos” que, con frecuencia, realizan las plataformas electrónicas, de forma que estas últimas se incorporen adecuadamente en el modelo regulado de la actividad VUT y colaboren con las administraciones públicas para evitar la ilegalidad.

Dentro de la actividad de alojamiento VUT, resulta evidente que tiene gran relevancia la participación de los denominados “canales de oferta turística”, y más concretamente **las plataformas** de la llamada “economía colaborativa” constitutivas del nuevo paradigma de “la Sociedad de la Información” y que en el caso de las VUT han sido el gran elemento impulsor de su crecimiento exponencial en España y en todo el mundo por las facilidades de comercialización turística que incorporan.

La regulación europea de las plataformas de intermediarios digitales en la era de la economía colaborativa, dio lugar a la promulgación de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico, que ha de ser interpretada a la luz de la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como por la Comunicación de la Comisión denominada “Una Agenda Europea para la economía colaborativa”. Dicha comunicación propicia como característica específica de la economía colaborativa que los prestadores de servicios sean a menudo particulares que ofrecen activos o servicios entre pares de manera ocasional, (aplicable a la actividad de alojamiento VUT), especificando expresamente que *«los particulares que ofrezcan servicios entre pares de manera ocasional a través de plataformas colaborativas no deben ser tratados automáticamente como prestadores de servicios profesionales»*, lo cual siendo claramente una excepción, se ha convertido en una situación generalizada, con vocación de eludir el control administrativo y tributario, lo cual no es un ejercicio sano en una Estado de Derecho.

Ya lo anuncia el Comité Económico y Social Europeo en las conclusiones y recomendaciones del dictamen denominado “Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI” (2014/C 177/01), cuando dice expresamente que

*“La complejidad y trascendencia que acompañan a la emergencia del consumo colaborativo o participativo exige que **las instituciones pertinentes**, a partir de los estudios precisos, **acometan regular y ordenar** las prácticas que se desarrollan en su seno, de manera que puedan establecerse los **derechos y responsabilidades de todos los agentes** que en él operan. Por una parte, puede cubrir las necesidades sociales en casos de enfoque no comercial, y por otra, contribuir como actividad con ánimo de lucro, a generar empleo, cumpliendo con las **normas fiscales, normas de seguridad, responsabilidad, protección del consumidor y demás normas imperativas.**”*

Es decir que **ya desde 2014 está recomendando su regulación para garantizar su contribución fiscal, la satisfacción de derechos del consumidor y la reducción de sus externalidades negativas** sobre otros ámbitos clave de la organización social, como el acceso a la vivienda, que es justamente lo que nos proponemos hacer en relación a su participación en la actividad de alojamiento VUT.

Estas plataformas, sean colaborativas o no, prestando sus servicios para poner en contacto a los titulares de un derecho de disposición de la vivienda, que a partir de ahora denominaremos “anfitriones” (como lo hacen algunas de las plataformas) y cuyo contenido proponemos regular, son aquellas que están dispuestos a alojar a turistas que van a disfrutar de la vivienda en su visita o estancia en el lugar, con estos usuarios, que a partir de ahora llamaremos “huéspedes”.

Desde un punto de vista jurídico, **la actividad de poner en contacto a anfitriones con huéspedes, a cambio de un precio, es de Derecho privado (civil o mercantil)**. En este ámbito nos encontramos, por un lado, con una ausencia de regulación específica (de derecho privado) en la materia, por otro lado, con su consideración como entidades y servicios de la Sociedad de la información, y por último con unas normativas autonómicas que están pretendiendo intervenir en su esfera de actividad, con un intenso debate doctrinal y con una jurisprudencia que va fijando posiciones al hilo de las acciones judiciales provocadas por las demandas planteadas, aplicando el Ordenamiento Jurídico a su disposición.

En este momento, la Comisión Europea está ocupándose de esta cuestión a través de la Iniciativa “Servicios turísticos: iniciativa sobre alquileres de corta duración”, y dentro de ella como elemento esencial el de las plataformas de reserva on-line. En concreto, **en este momento se está debatiendo la posibilidad de dictar un Reglamento Europeo que imponga las obligaciones armonizadas de las plataformas** de economía colaborativa en el ámbito de los alquileres de corta duración, en el contexto de lo que denominan “un turismo inteligente empoderado digitalmente para 2030” en el que otorgan a las plataformas ‘on-line’ el rol de facilitadores de una economía turística responsable justa y de confianza, mediada ‘en línea’. Conviene señalar que parten de la idea de que:

“El segmento del alquiler de corta duración se caracteriza por una falta de transparencia. Las plataformas de reserva en línea suelen disponer de datos sobre los alquileres de corta duración, pero, salvo en el ámbito de la fiscalidad, no los comparten de forma sistemática y coherente con las autoridades públicas de la UE.

Esto suele deberse, entre otras cosas, a la incertidumbre en cuanto a las normas aplicables, a la falta de solicitudes coherentes y sistemáticas de las autoridades públicas y a las preocupaciones en materia de privacidad.”

Por todo ello, **conviene, cuanto antes, eliminar dicha incertidumbre en las normas aplicables a la actividad de alojamiento VUT en España, mediante la aprobación de una normativa básica estatal, en base a las competencias exclusivas del Estado del artículo 149. 1 de la Constitución vigente:**

1ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

6ª. Legislación mercantil...

8ª Legislación civil, bases de las obligaciones contractuales, y normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, ...

13ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

De esta manera, pretendemos abordar el **deslinde claro entre lo que es la actividad de mero proveedor de servicios de la sociedad de la información**, como defienden ellos y así ha sido recogida en reciente sentencia del Tribunal Supremo, **o de una prestación de servicios turísticos mediante precio, de una serie de actividades de organización, intermediación y comercialización del producto turístico**, como recoge la Sentencia 297/2017, de 23 de noviembre, del Juzgado de lo C-A núm. 2 de Valencia", que está más cerca del papel que realmente desempeñan en los mercados turísticos. Con la regulación propuesta, si las plataformas se ciñen solamente a aportar información quedarían al margen de la actividad y por tanto no les sería de aplicación la nueva normativa, pero en España, si van más allá prestando servicios turísticos a cambio de un precio, tendrían que ajustarse a la nueva regulación y responder con una serie de obligaciones, básicas para facilitar el cumplimiento de la normativa autonómica y local.

Por todo ello, proponemos indicativamente una regulación que en cualquier caso debiera de ser notificada a la Comisión Europea y al estado miembro al que pertenezcan las plataformas, si queremos que sean aplicables.



Artículo II. De los intermediarios y las plataformas de la sociedad de la información

1. Los "Prestadores de Servicios de la Sociedad de la información" (PSSI) que únicamente ofrecen información en línea de una manera técnica, automática y pasiva limitándose a aportar una lista estructurada de los alojamientos disponibles que correspondan a los criterios de las personas que buscan un alojamiento de corta duración, incluso proporcionando un instrumento que facilite la conclusión de contratos en futuras transacciones, así como el servicio neutro y pasivo de poner en contacto a dos partes, anfitrión y huésped, a través de plataforma electrónica, estarán al margen y no formarán parte del contrato alojativo o inmobiliario subyacente.
2. Los intermediarios a través de los cuales se celebran los contratos de alojamiento en Viviendas de Uso Turístico, cuando trascienden de la mera actividad recogida en el apartado anterior, para participar activamente en transacciones inmobiliarias o en actividades propias del "servicio alojativo" serán parte del contrato a todos los efectos en aquellos casos en los que queden obligados frente al huésped o al anfitrión. Se consideran intermediarios a las 'empresas gestoras de alquileres de corta duración', sean inmobiliarias, agencias de viajes, operadores turísticos, o empresas "ad hoc", actúen o no a través de las plataformas.
3. Se considera que son prestadores del servicio alojativo o inmobiliario asociado, cuando ofrezcan servicios de reservas en línea obligando al huésped y al anfitrión, o cuando participan directamente en

el cobro del precio, retención y pago, conforme a sus especiales condiciones, equiparándolos a los proveedores de servicios turísticos a todos los efectos, estando sometidas a los requerimientos de la normativa turística, emanada de las Comunidades Autónomas y de los entes locales en el marco de sus respectivas competencias.

4. En cualquier caso, sean meros prestadores de servicios de la sociedad de la Información (PSSI) o prestadores de servicios alojativos o inmobiliarios, estarán obligados a:
 - Recoger en un apartado específico un campo obligatorio, sin cuya cumplimentación no se podrá ofertar la Viviendas de Uso Turístico, la información del Registro de Viviendas de Uso Turístico autonómico o local correspondiente, con independencia de cuál sea la denominación que este tenga. Dicho campo contará con una máscara de entrada discriminada por territorios y un algoritmo que permita el cribado de verosimilitud del dato, a partir del cual deberá efectuarse el contraste informático de dicha información con la base de datos del registro turístico de la Consejería de turismo correspondiente.
 - Aportar los listados de las Viviendas de Uso Turístico que se ofertan o publicitan, con referencia exacta de su ubicación, a las administraciones autonómicas y locales competentes en materia de Turismo.
 - Por razones de seguridad ciudadana, los datos personales de los huéspedes alojados en sus ubicaciones concretas, habrán de ser aportados inmediatamente a las policías locales correspondientes, en los términos que estos establezcan.



Conviene que se incorpore desde la legislación básica del Estado el uso de alojamiento VUT en la Normativa urbanística y de Ordenación territorial autonómicas, así como en el planeamiento urbanístico de los entes locales, como un uso específico, diferente del residencial y del terciario.

Partimos de que el Derecho de propiedad del suelo, es un concepto estatutario, que está delimitado por la intervención del Derecho Urbanístico, cuyos elementos básicos vienen determinados por la clasificación y calificación del suelo, que determinan el destino previsto de la propiedad inmobiliaria. Así, el artículo 12.1 del vigente Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU) , literalmente establece que:

«El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien»

De forma resumida podemos afirmar que, en el suelo urbanizado, el uso de la propiedad inmobiliaria viene determinado por su calificación urbanística pormenorizada, que le asigna un uso y una intensidad, a través del instrumento de planeamiento urbanístico correspondiente. Así, a través de la calificación urbanística, se le atribuye un uso específico determinado, no sólo al suelo, sino a las edificaciones en él ubicadas, de manera que corresponde a las Administraciones locales atribuir los distintos usos del suelo y del patrimonio edificado en su término municipal.

Actualmente el uso turístico VUT no existe como tal en nuestro Ordenamiento Jurídico-Urbanístico. Dicho ordenamiento trata el uso turístico como un uso terciario, que en el caso de las VUT se viene realizando a partir del parque de viviendas de uso residencial, lo cual significa que, para que una vivienda de uso residencial se pueda destinar al uso turístico, tal uso terciario ha de estar permitido por la Ordenación de usos del ámbito urbanístico o Sector donde se encuentre.

Uno de los problemas generados por el alojamiento VUT, es que se trata de Viviendas, que, detrayéndose del parque de viviendas existente para atender al derecho de los ciudadanos a tener una vivienda digna previsto en la Constitución, son destinadas a un uso terciario turístico, más lucrativo, opaco y generador de numerosas externalidades, muchas de ellas negativas, a las que ya nos hemos referido antes.

No cabe duda, que ambos usos pueden ser complementarios, siempre que así lo regule el instrumento de planeamiento correspondiente, lo mismo que puede el uso turístico estar limitado, e incluso prohibido, en determinadas zonas del municipio.

Existen contradicciones importantes en la jurisprudencia al valorar si el cambio de uso de una vivienda de residencial a un uso terciario-turístico requiere de una licencia urbanística de cambio de uso o no, lo cual

significa que puede ser interesante tener una regulación a nivel estatal que ayude a dar una solución coherente y homogénea al problema.

Esta cuestión es de enorme trascendencia, por lo que su regulación desde la Ordenación Territorial y Urbanística, en el ámbito autonómico y local, ha de tener encaje en la legislación básica estatal en la materia, que actualmente está recogida en el TRLSRU, ya que la incidencia de las VUT en la Regulación del uso del Suelo y del uso de la Vivienda, debiera de estar tipificada y acogida de la manera que corresponda en el nivel de la legislación básica estatal, cuestión esta, que como desarrollaremos más adelante, no está contemplada en la actualidad.

La cuestión estriba en que **son los instrumentos de planeamiento urbanístico, y en su caso las Ordenanzas municipales que se hayan podido dictar “ad hoc”, las que han de regular específicamente el uso VUT**, como complementario del uso de vivienda, tanto respecto de su ubicación, a través de la pertinente zonificación, como respecto de los límites a imponer a su intensidad de uso, para mantener la cohesión social, territorial y económica en los ámbitos respectivos.

Desde esta perspectiva, es competencia estatal, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de dicho TRLSRU:

La regulación de las condiciones básicas que garantizan: a) la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo, así como, b) el desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano... para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Así mismo, **es competencia estatal la fijación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible** en los términos del artículo 3 del mismo TRLSRU, prestando especial atención a la combinación funcional de usos en el medio urbano y al uso eficiente del suelo posibilitando el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual, fomentando a tal fin la rehabilitación y ocupación (residencial) de las viviendas vacías o en desuso, valorando en su caso, la perspectiva turística y el uso turístico responsable. Por ello entendemos que precisa de un desarrollo específico para la correcta articulación de las VUT en el medio urbano.

Dicha asignación de usos y reconocimiento en su caso del uso VUT, requiere del ejercicio del “ius variandi” que no deja de ser una competencia con un alto índice de discrecionalidad que sólo puede estar basada en el deber de la Administración de razonar el porqué de esa elección y no de otra, pues de dicho razonamiento y fundamentación dependerá la legitimidad del ejercicio de su poder de decisión, y de la motivación fundada de su elección basada en la realidad de los hechos.

Por todo ello, **consideramos importante abordar en una legislación básica VUT, lo siguiente:**

I. Un título que incorpore **los usos de Vivienda Turística en los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible** para ser tenida en cuenta por la legislación autonómica y por el planeamiento urbanístico municipal.

A partir de ahí, habría que recoger:

- 1) **El uso VUT como Calificación urbanística específica**, de manera que el elemento clave es que el Uso VUT constituya en sí una calificación urbanística específica y diferenciada.
- 2) **La calificación VUT ha de estar en el Planeamiento urbanístico o en Ordenanzas específicas** de manera obligatoria.
- 3) **La compatibilidad del Uso VUT con el uso residencial, a través de una redacción que impide la compatibilidad de usos VUT con los usos residenciales por defecto**, siendo necesario que los términos de compatibilidad estén recogidos en el Planeamiento.

De esta manera conseguiríamos una ordenación clara y nítida que acabe con la ambigüedad actual de que el uso residencial se puede convertir en turístico a discreción de los titulares de las viviendas. A partir de esta nueva normativa se podrá hacer siempre y cuando el planeamiento urbanístico así lo prevea.

Proponemos una redacción en norma básica estatal en los siguientes términos:

Artículo III. De la incorporación de los usos de Vivienda Turística en los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible

1. El uso de viviendas como Viviendas de Uso Turístico, constituye una calificación urbanística específica que permite el uso pormenorizado de alojamiento turístico, diferente y diferenciada de la calificación de uso residencial.
2. Con independencia de que desde la Ordenación Territorial las Comunidades Autónomas, pueda regular específicamente respecto de las VUT, esta calificación urbanística debe estar incorporada a los instrumentos de planeamiento urbanístico, bien directamente, o bien a través de una Ordenanza específica, que recoja adecuadamente las zonas donde se puede dar este uso y las condiciones de intensidad de uso permitidas, atendiendo a principios de racionalidad y eficacia para conseguir un desarrollo territorial y urbano sostenible.
3. El uso turístico en viviendas sólo será compatible con el uso residencial, cuando así esté recogido en el planeamiento urbanístico, en las zonas y en los términos de intensidad de uso que así vengán establecidos en dicha ordenación pormenorizada o en las Ordenanzas municipales dictadas a tal fin.
4. Los Ayuntamientos podrán establecer límites al número de VUT por edificio y por zona.



La legislación de Propiedad Horizontal debiera recoger con nitidez los mecanismos de incorporación de las VUT en la vida de la Comunidad de Propietarios, de manera anticipada y proactiva.

Las VUT en edificios de viviendas generan problemas de convivencia con los vecinos (ruidos, limpieza, seguridad, ...), por la alta rotación y las cortas estancias de los huéspedes turísticos, que suelen desconocer las normas de comunidad y de convivencia con el vecindario, razón por la cual algunos Ayuntamientos han optado por limitar el alquiler vacacional a las primeras plantas, o con entrada independiente cuando no se trata de edificios destinados exclusivamente a esta actividad, y algunas Comunidades Autónomas, como Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, La Rioja y el País Vasco, han optado por recoger en su regulación la necesidad de contar con el permiso de las comunidades de propietarios. En todo caso se observa un significativo nivel de conflictividad en las Comunidades de Propietarios a causa de la convivencia con la actividad VUT.

Desde 2019, los acuerdos de la comunidad de propietarios, que antes debían de ser adoptados por unanimidad, se ven rebajados a mayorías de 3/5 (de cuotas y de propietarios), para los supuestos de *“que se limite o condicione el ejercicio de la actividad [de alojamiento VUT], en los términos establecidos en la normativa sectorial turística, suponga o no modificación del título constitutivo o de los estatutos”*. (Nuevo artículo 17.12 de la Ley de Propiedad Horizontal, introducida por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

Esta modificación del artículo 17 de la Ley de Propiedad Horizontal, a través de la introducción del apartado 12, además de rebajar la unanimidad a una mayoría de 3/5 de cuotas y propietarios establece que también podrán aprobarse los acuerdos que establezcan cuotas de gastos especiales de la comunidad de propietarios o incremento en la participación de los gastos comunes a la VUT (con el límite del 20% de incremento, porque de superarse se requerirá de unanimidad), por mayoría de tres quintos (lógicamente para subir la cuota y los gastos de comunidad relacionados a esa vivienda turística).

Es decir que, los acuerdos de las Juntas de propietarios de edificios en régimen de propiedad horizontal para modificar sus estatutos prohibiendo o limitando el uso VUT, se encuentran con la limitación de que pueden excepcionalmente ser adoptados por acuerdo de tres quintos de los propietarios que representen tres quintos de las cuotas, si de ciñen estrictamente al concepto recogido en la letra e) del artículo 5 de la LAU.

Esta posibilidad reactiva de las Comunidades de Propietarios frente a las actividades de alojamiento VUT que se den en su edificio, ya supone un avance respecto del régimen anterior, pues resultaba imposible conseguir la unanimidad para oponerse o poner limitaciones a las VUT, si el propietario de una de las viviendas quería convertirla en VUT. Sin embargo, esta modificación se ve poco eficiente, si no se tiene conocimiento con anticipación de la conversión de una de las viviendas del edificio en VUT.

Convendría que para preservar la convivencia vecinal y la falta de información por parte de los vecinos sobre la regulación de las VUT¹⁶, las Comunidades de Propietarios se pronunciaran anticipadamente respecto de la conversión de alguna de las viviendas de su Comunidad de residencial a VUT, para lo cual resulta imprescindible que la consulta se realice con carácter previo a la transformación de la vivienda para su uso VUT. Ello se traduce en la adopción de un acuerdo de la Comunidad con las condiciones en que se puede habilitar una VUT y las reglas de Comunidad y Convivencia que han de respetar los usuarios de las VUT. Dicho acuerdo debiera de adoptarse con el régimen de mayorías cualificadas de 3/5 de cuotas y propietarios.

Con independencia de la respuesta de la consulta, las Comunidades de Propietarios podrán adoptar los acuerdos previstos en el apartado 12 del artículo 17 de la ley de propiedad Horizontal en cualquier momento de la actividad VUT.

Como bien recoge la Exposición de Motivos del Decreto Ley que introduce estas modificaciones, se establece el régimen de 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, en el marco de la normativa sectorial que regule el ejercicio de esta actividad y del régimen de usos establecido por los instrumentos de ordenación urbanística y territorial.

Esta regulación estatal está amparada por lo dispuesto en el artículo 149.1.8.ª de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación civil. Sería así:

Artículo IV. De la autorización de la Junta de Propietarios del edificio en propiedad horizontal

1. La actividad de alojamiento turístico en viviendas ubicadas en edificios de uso residencial sometidos a la Ley de Propiedad Horizontal, suponga o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, requerirá de acuerdo de la Junta de Propietarios, adoptado con el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación.
2. Con el mismo régimen de adopción de acuerdos podrán establecer cuotas especiales de gastos o un incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda donde se realice dicha actividad.
3. También se definirán en el mismo acuerdo las condiciones específicas de convivencia, que habrán de ser objeto de una hoja informativa de las normas de convivencia de la comunidad de vecinos, en al menos 4 idiomas, que se trasladará a los huéspedes turísticos en cada ocupación, y que serán de obligado cumplimiento.

¹⁶ El 53% de los vecinos que conviven con alguna VUT en su edificio dentro de los barrios turísticos de las ciudades del proyecto ReviTUR manifestaban no disponer de información por parte de la comunidad de propietarios sobre la existencia de dichas VUT y el 42,7% no disponía del conocimiento sobre la regulación en la comunidad.

B. REFLEXIONES REGULATORIAS BÁSICAS PARA MEJORAR LA APROXIMACIÓN NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS CORPORACIONES LOCALES ESPAÑOLAS

Las comunidades autónomas tienen una oportunidad para avanzar en el alineamiento de sus normativas sobre las viviendas de uso turístico, de cara a propiciar una mayor unidad de mercado y seguridad jurídica respecto a los turistas que alquilan viviendas como alojamiento en España, además de incorporar aspectos relevantes que permitan a las corporaciones locales afrontar mejor la regulación del fenómeno desde sus competencias urbanísticas.

Las comunidades autónomas desempeñan un papel crucial en la regulación de las viviendas de uso turístico a través de sus competencias en ordenación del alojamiento turístico, que se vieron reforzadas en el caso de las VUT tras la mencionada reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos del año 2013. Desde entonces, presionados por la constatación del crecimiento desbordante de las VUT y una ciudadanía crecientemente sensibilizada sobre sus efectos, los diferentes gobiernos autonómicos han regulado la prestación de servicios de alojamiento turístico en viviendas.

Como ha sucedido en muchos otros ámbitos del ordenamiento jurídico español trasladado a las comunidades autónomas, **sus marcos normativos han respondido a criterios propios, sin responder a un marco regulatorio de mínimos consensuado** a nivel estatal, que respondiese al principio básico de unidad de mercado. Incluso, dentro de los distintos partidos políticos no se ha desarrollado un posicionamiento claro sobre la normativa de ordenación turística de las VUT que haya podido ser aplicado en los diferentes territorios donde gobiernan.

Como resultado de este proceso, el actual marco normativo vigente de ordenación del alojamiento turístico en vivienda desarrollado por las distintas comunidades autónomas, se caracteriza por:

1. Una **cierta heterogeneidad en la definición y en los aspectos básicos que deben regir la regulación del alojamiento turístico en viviendas**, así como en los requerimientos para prestar la actividad (definición de Vivienda de Uso Turístico, requerimiento de cédula de habitabilidad...)
2. Una **excesiva variedad de criterios y exigencias** sobre cuestiones claves para la regulación de las viviendas de uso turístico, que se concentran en:

- Las características que debe incorporar la vivienda y su gestor para satisfacer los derechos básicos de información y seguridad del consumidor (seguro de responsabilidad, un teléfono de asistencia, mostrar su número de registro, placa identificativa, hojas de reclamaciones, extintor contra incendios...),
- Los estándares mínimos de dotaciones de la vivienda para ofrecer una experiencia satisfactoria al cliente, tal y como se exigen en el resto de tipologías de alojamiento turístico (mobiliario y menaje, climatización, electrodomésticos básicos y la información para uso,...).
- Las exigencias para la Integración de las VUT en el modelo urbano y la convivencia vecinal en los destinos (exigencia del cumplimiento de las normas urbanísticas de cada municipio, prohibición del alquiler turístico de habitaciones sueltas, zonificación territorial supra municipal, de la conversión de viviendas en alojamientos turísticos, temporalidad del derecho de explotación como vivienda turística, la aceptación de la actividad de alojamiento turístico en vivienda por parte de las comunidades de propietarios...)
- Los instrumentos de inspección y control, además del régimen sancionador (incluyendo aspectos como facilitar el acceso a la vivienda a los servicios de inspección para comprobar el uso real de la vivienda o la responsabilidad de las plataformas dedicadas a la comercialización de viviendas turísticas y la publicidad del número de registro autonómico).

La situación de **la regulación de las VUT en las diferentes CC.AA. españolas descrita supone una fragmentación del mercado**, sin garantizar de manera generalizada derechos básicos del consumidor, ni estándares de calidad homogéneos respecto a la oferta alojativa turística. A su vez, responde de forma muy limitada al reto de integrar su desarrollo en los modelos de ciudad de cada uno de los territorios españoles (ciudades, destinos de playa o de interior) y no permite dotarse de instrumentos comunes para hacer cumplir la normativa y disponer de una estrategia compartida y con una mayor capacidad de acción de todos los gobiernos autonómicos frente a los diferentes operadores que hacen posible este negocio.

En este contexto y de concretarse el marco regulatorio de la actividad de alojamiento turístico en vivienda a nivel básico desde las competencias exclusivas del Estado defendido en el punto anterior, se darían las condiciones de **oportunidad para avanzar en una mayor homogeneidad de la ordenación turística de las VUT a nivel autonómico**. Un ordenamiento más coherente que permitiría generar una mayor seguridad jurídica al turista y una orientación más homogénea sobre lo que puede esperar en España cuando alquila una vivienda para su alojamiento turístico, a la vez que una mayor claridad a las corporaciones locales para vincular sus planteamientos territoriales sobre el fenómeno de las VUT con los registros autonómicos que certifican legalmente su puesta en el mercado de alojamiento turístico, además de los instrumentos para su mejor control e inspección.

Concretamente, los ámbitos de ordenación turística más relevantes sobre los que se podría avanzar hacia una mayor homogenización de la normativa autonómica sobre las VUT son:

- **Definición clara de Vivienda de Uso Turístico**, que contemple:
 - a. Un concepto de actividad VUT, más amplia y compleja que la mera cesión o arrendamiento de una vivienda, porque la vivienda se transforma en VUT para servir de alojamiento turístico.
 - b. Una visión de la temporalidad adecuada al concepto del viaje y, por tanto, con una actividad alojativa por un periodo de tiempo que no indique cambio de residencia por parte del usuario.

- c. Un modelo más cualitativo que cuantitativo donde la clave está más en la existencia de un uso y una actividad turística que en cuántas veces cedo mi vivienda a un turista para que se aloje, y donde la habitualidad se derive del uso turístico alojativo a partir de que se realice la primera vez.
 - d. La inclusión de tipologías que se adecuen al concepto amplio de vivienda, respondiendo a su ubicación en suelo residencial.
 - e. Que ya no es necesario que se de el hecho de que haya participado un canal de oferta turística como antes, sino que lo esencial es que se de la actividad de alojamiento en VUT.
- **Requerimiento de un título habilitante para el uso VUT:**
 - a. la compatibilidad del uso turístico de la vivienda conforme al planeamiento urbanístico municipal puede acreditarse mediante un informe preceptivo del ayuntamiento
 - b. Una declaración responsable del titular de la vivienda.
 - **Incorporación a la documentación del registro de un documento de la Comunidad de propietarios** en el que se recoja la adecuación del uso turístico de la vivienda con los estatutos de la comunidad de propietarios del inmueble donde se localiza o un acuerdo favorable a la explotación turística del inmueble de la Comunidad de Propietarios.
 - **Obligación de aportar información clave para el usuario**, que incorpore al menos:
 - a. El número de registro otorgado por la comunidad autónoma en todos los soportes de publicidad que se utilicen, para corroborar su legalidad.
 - b. Un teléfono de asistencia 24 horas para resolver incidencias relacionadas con la VUT.
 - c. Una placa identificativa común para facilitar la localización de la vivienda.
 - d. Acceso a hoja de reclamaciones.
 - **Acreditación de un mínimo de sistemas de seguridad** frente a incidencias, que contemple al menos:
 - a. Seguro de responsabilidad civil que cubra posibles incidencias y daños.
 - b. Acceso a un extintor en caso de incendio.
 - c. Plano de la vivienda y señalización de emergencia.
 - d. Botiquín de primeros auxilios.
 - **Existencia de unas dotaciones mínimas y estándares de calidad**, que incluyan:
 - a. Mobiliario y menaje mínimo.
 - b. Climatización; equipamiento de frío/calor.
 - c. Limpieza.
 - d. Acceso a wifi.
 - **Conveniencia de la necesidad de la cesión completa de la vivienda, eliminando la posibilidad de comercialización de estancias/habitaciones sueltas.**
 - **Exigencia del cumplimiento de la normativa de seguridad ciudadana**, remitiendo a la Dirección General de Policía la información relativa a las personas que se alojan en cada vivienda.
 - **Regulación de la inspección, las medidas de restablecimiento de la legalidad así como el régimen sancionador de las viviendas de uso turístico en materia de urbanismo**, con el fin de que las entidades locales dispongan de los mecanismos adecuados no solo para la ordenación urbanística del fenómeno sino también para poder reaccionar frente a los posibles incumplimientos que acontezcan.



La concentración espacial del fenómeno de las VUT en unas zonas muy concretas de cada destino, centrado en los barrios de mayor atractivo turístico y los negativos efectos que, sobre su vitalidad y habitabilidad, genera una excesiva y desordenada localización en los mismos, recomiendan que los ayuntamientos integren en sus estrategias e instrumentos de ordenación urbana una normativa clara, que regule su intensidad por las zonas de la ciudad y edificios de los barrios más impactados, en consonancia y equilibrio con otros usos turísticos y de actividades económicas desarrollados en los mismos.

La información generada en el proyecto ReviTUR de las 6 ciudades de mayor relevancia del fenómeno en España refleja, por un lado, **una clara localización de las VUT en los barrios próximos a los recursos culturales y lúdicos de cada destino y, por otro, la concentración de los perversos efectos que provoca su excesiva dependencia sobre los residentes de los mismos barrios.** La clara geografía del desbordamiento que provocan las VUT sobre las zonas más estratégicas de las ciudades por su función histórica recomienda un tratamiento normativo territorializado, además de idealmente preventivo.

Son los ayuntamientos, a causa de sus competencias e instrumentos de planificación urbanística y su mejor conocimiento del destino, **los mejor posicionados en diseñar e implementar una ordenación territorializada del fenómeno de las VUT, acorde con su modelo de ciudad**, sus estrategias de dinamización de la vida de barrio, sus políticas de movilidad, gestión de servicios soporte y la integración en éstas de un posicionamiento deseado como turístico.

Respondiendo a este posicionamiento, en muchos casos de forma reactiva ante la rapidez y magnitud de la conversión de viviendas en alojamientos turísticos previa a la pandemia, han sido las ciudades más afectadas y ante una fuerte presión ciudadana, las que han utilizado sus competencias urbanísticas para regular el fenómeno. Tras la experiencia acumulada y los resultados alcanzados por los distintos modelos de regulación planteados por cada una de ellas, **se pueden derivar una serie de ámbitos de aprendizaje de relevancia para los destinos que se plantean afrontar la regulación de este fenómeno en sus territorios.** Las más relevantes, a efectos de tener en cuenta como resultado del proyecto, se identifican en:

1. La **importancia de disponer de un marco estable a nivel del ordenamiento jurídico estatal**, como el que se plantea en el primer punto de estas recomendaciones, para dotar de cobertura y seguridad jurídica a la normativa municipal que eventualmente se desarrolle y ayudar a facilitar su cumplimiento. La realidad ha demostrado que tan importante es tener una normativa urbanística sobre las VUT, aprobada y justificada adecuadamente a nivel del destino por cada ayuntamiento y alineada con la normativa autonómica de ordenación turística, como disponer, a nivel de normativa básica del Estado, de la cobertura civil y mercantil de la actividad, tener una mínima regulación de las plataformas y la cobertura urbanística para tratar el uso VUT como una calificación específica, todo ello para facilitar su cumplimiento normalizado.
2. La **introducción en el Planeamiento urbanístico de una calificación específica para el uso de vivienda turística (VUT) como uso diferenciado del uso residencial y también del uso terciario.** De esta manera

se podrá establecer, como una determinación del planeamiento, la compatibilidad de usos o en su caso la incompatibilidad de uso respecto del uso residencial o de los usos terciarios.

3. La recepción en el planeamiento urbanístico de una **específica zonificación de la localización e intensidad del uso específico de alojamiento en viviendas de uso turístico** en distintos espacios de la ciudad, en consonancia con el resto de usos económicos, estableciendo límites para la conversión de viviendas en VUT¹⁷ y para la preservación de los usos residenciales en los barrios céntricos de mayor presión.
4. **La involucración de todos los departamentos de la corporación local en la aplicación de las normas y traslado a la sociedad de las mismas**, incluyendo los servicios de disciplina e inspección urbanística y de actividades económicas, la policía local y las propias actuaciones de concienciación, información y participación ciudadana¹⁸.

¹⁷ En este sentido la ordenanza turística de San Sebastián supone un ejemplo de integración inteligente de las VUT en los barrios más afectados de la ciudad, que sumado al compromiso integral del ayuntamiento en su cumplimiento y su discusión y pacto con la sociedad donostiarra, incluyendo los operadores de VUT profesionales, ha obtenido un mejor resultado en términos de contención del fenómeno y reconocimiento ciudadano.

¹⁸ En la línea de San Sebastián, el Ayuntamiento de Barcelona ha destacado por su compromiso y dedicación para luchar contra las VUT, que no responden a las autorizadas a partir del PEUAT de 2017 y su reciente actualización en 2022.

Anexo 1

📍 Detalle pormenorizado de los efectos de las VUT por ciudades y barrios

Índice de tablas y gráficos Anexo 1

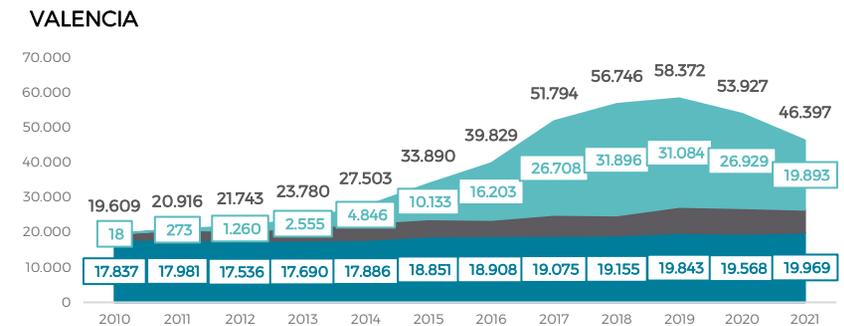
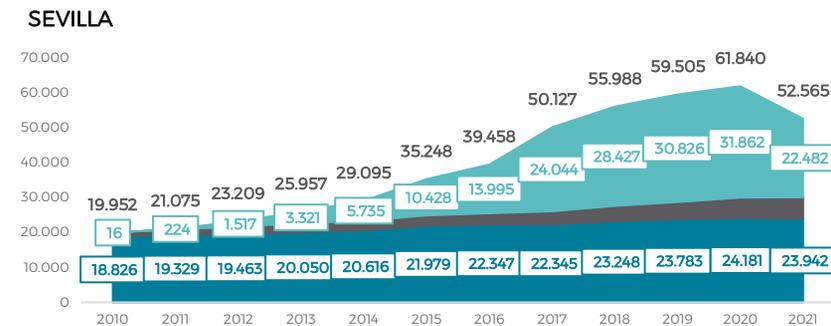
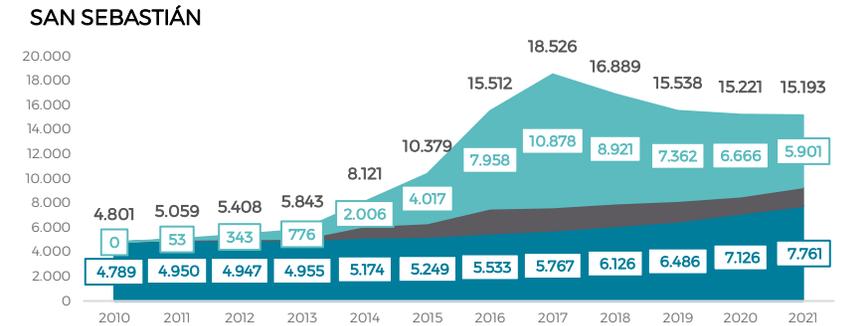
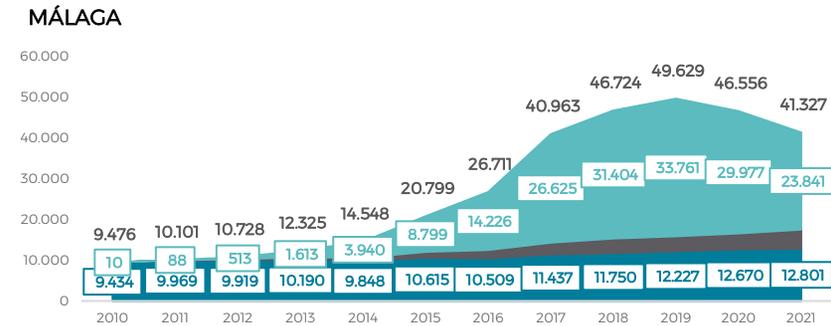
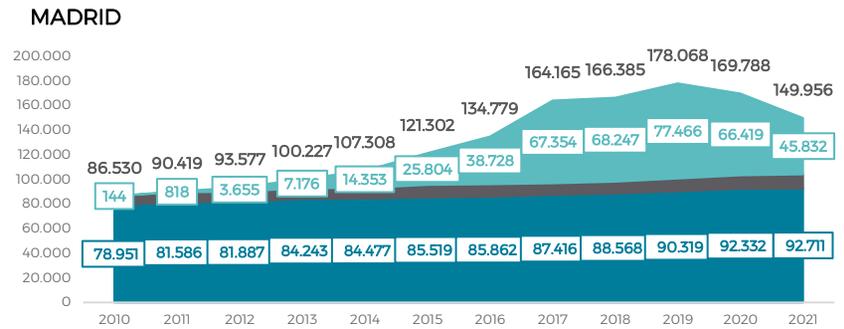
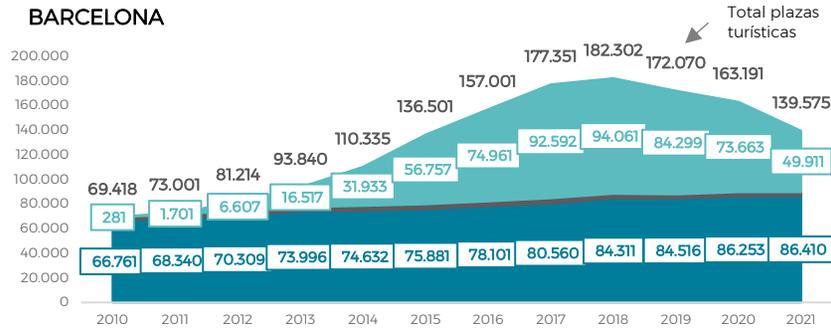
A.	¿Cómo ha evolucionado el fenómeno de las VUT en las ciudades españolas y qué retos introduce su rápida recuperación actual?.....	3
	Plazas en viviendas de uso turístico y en establecimientos reglados (hoteles y apartamentos). Ciudades ReviTUR. Años 2010-2021	4
	Plazas en viviendas de uso turístico y en establecimientos reglados* (hoteles y apartamentos). Principales ciudades españolas. Años 2010-2019-2021.....	5
	Diferencial de rentabilidad entre alquiler turístico y residencial por los principales barrios*. Ciudades ReviTUR. Junio de 2022.....	7
	Recuperación de las VUT tras la pandemia. Ciudades ReviTUR. Años 2019-2022.....	8
B.	¿Cómo están afectando las VUT a la habitabilidad de los barrios donde se localizan, la calidad de vida de sus residentes y la percepción sobre la aportación del turismo a su bienestar?	9
	Presencia de viviendas turísticas sobre el parque de viviendas en los principales barrios turísticos de cada ciudad. Ciudades ReviTUR. Año 2019	10
	Externalidades percibidas por los vecinos de los barrios turísticos sobre las VUT. Ciudades ReviTUR.....	12
	Presión VUT sobre la población en barrios turísticos. Nº de plazas en VUT por cada 100 habitantes. Ciudades ReviTUR. Año 2019	13
	Presión turística total (viviendas turísticas + hoteles) sobre la población en los barrios turísticos. Ciudades ReviTUR. Año 2019.....	16
	Externalidades negativas de las VUT percibidas por los vecinos que conviven en sus edificios con VUT de los barrios turísticos. Ciudades ReviTUR	19
	Beneficios de las VUT percibidos por los vecinos que conviven en sus edificios con VUT. Ciudades ReviTUR	20
C.	¿Cuál es la aportación real de las VUT sobre el modelo turístico y su contribución a la generación de riqueza, empleo e ingresos fiscales en los destinos urbanos españoles?	21
	Preferencia de los residentes de los barrios turísticos por las diferentes tipologías de alojamiento turístico para su ciudad. Ciudades ReviTUR....	22
	Contribución económica total (directa+arrastre) media diaria en destino por tipologías alojativas. Ciudades ReviTUR. Años 2018-2019.....	23
	Contribución económica media anual sobre el destino por tipología de plaza alojativa. Ciudades ReviTUR. Años 2018-2019.....	24
	Empleo anual en destino por cada 100 plazas alojativas por tipologías. Ciudades ReviTUR. Años 2018-2019	25

Tipologías de la oferta de VUT comercializada por las plataformas. Ciudades ReviTUR. Años 2010-2021.....	26
Tipologías de la oferta de VUT comercializada por las plataformas. Principales ciudades españolas. Año 2019	27
Tipología por número de habitaciones de la oferta de VUT comercializada por las plataformas. Ciudades ReviTUR. Año 2019	28
Tipología por número de habitaciones de la oferta de VUT comercializada por las plataformas. Principales ciudades españolas. Año 2019	29
Entrada y salida de VUT del mercado comercializada por las plataformas a través del nº máximo y mínimo de plazas. Ciudades ReviTUR. Año 2019.....	30
Entrada y salida de VUT del mercado comercializada por las plataformas a través del nº máximo y mínimo de plazas. Principales ciudades españolas. Año 2019	31
Capacidad de acogida hotelera de la demanda de las VUT. Principales ciudades españolas. Año 2019	33

A. ¿Cómo ha evolucionado el fenómeno de las VUT en las ciudades españolas y qué retos introduce su rápida recuperación actual?

Plazas en viviendas de uso turístico y en establecimientos reglados (hoteles y apartamentos). Ciudades ReviTUR. Años 2010-2021

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA e INE

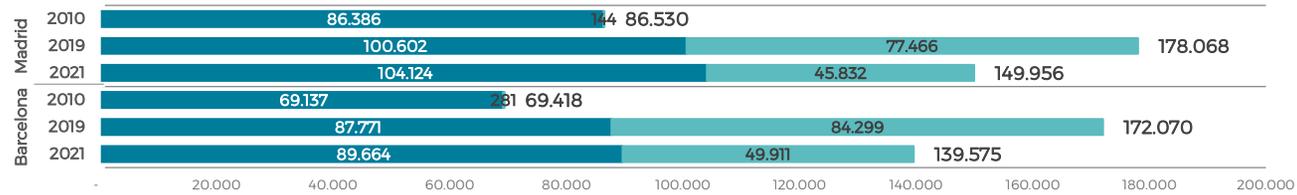


■ Hoteles ■ Apartamentos reglados ■ VUT

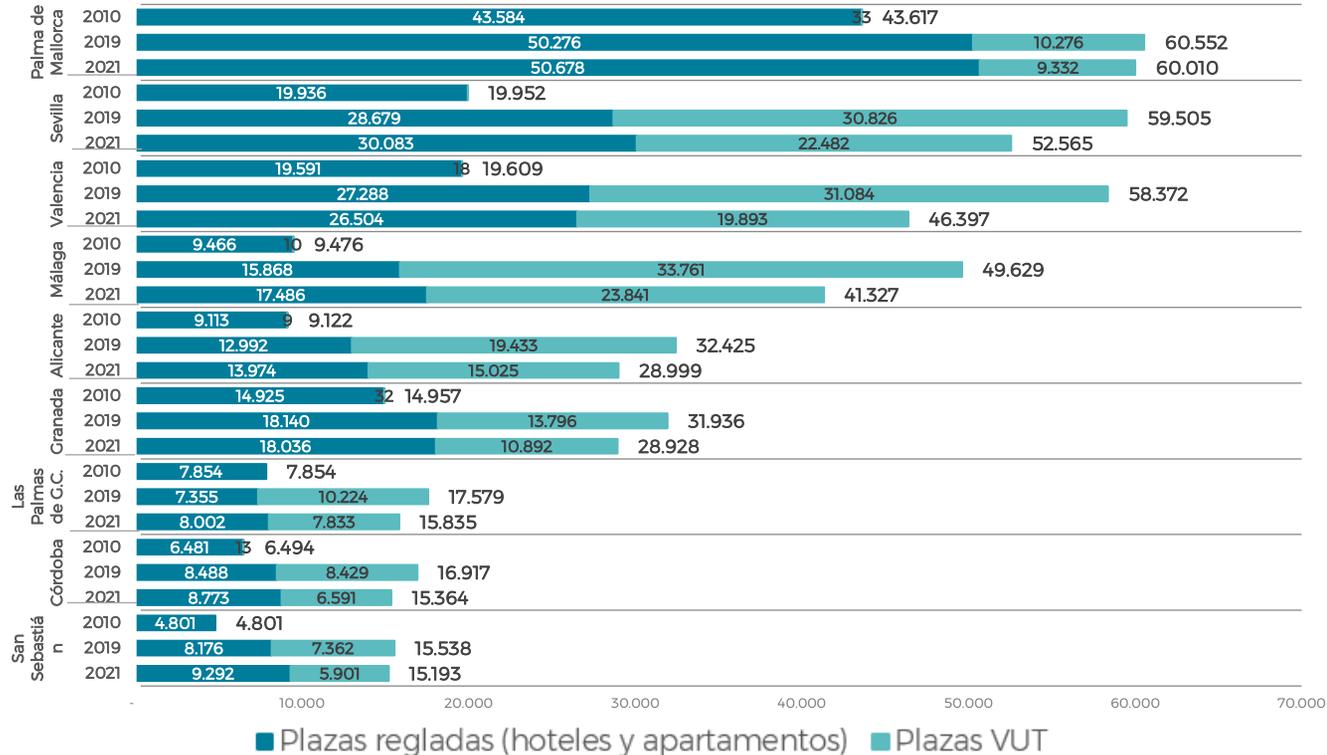
Plazas en viviendas de uso turístico y en establecimientos reglados* (hoteles y apartamentos). Principales ciudades españolas. Años 2010-2019-2021

Fuente: ReviTUR a partir de datos de AirDNA e INE

Ciudades con más de 35.000 plazas VUT en 2019



Ciudades con entre 35.000 y 5.000 plazas VUT en 2019

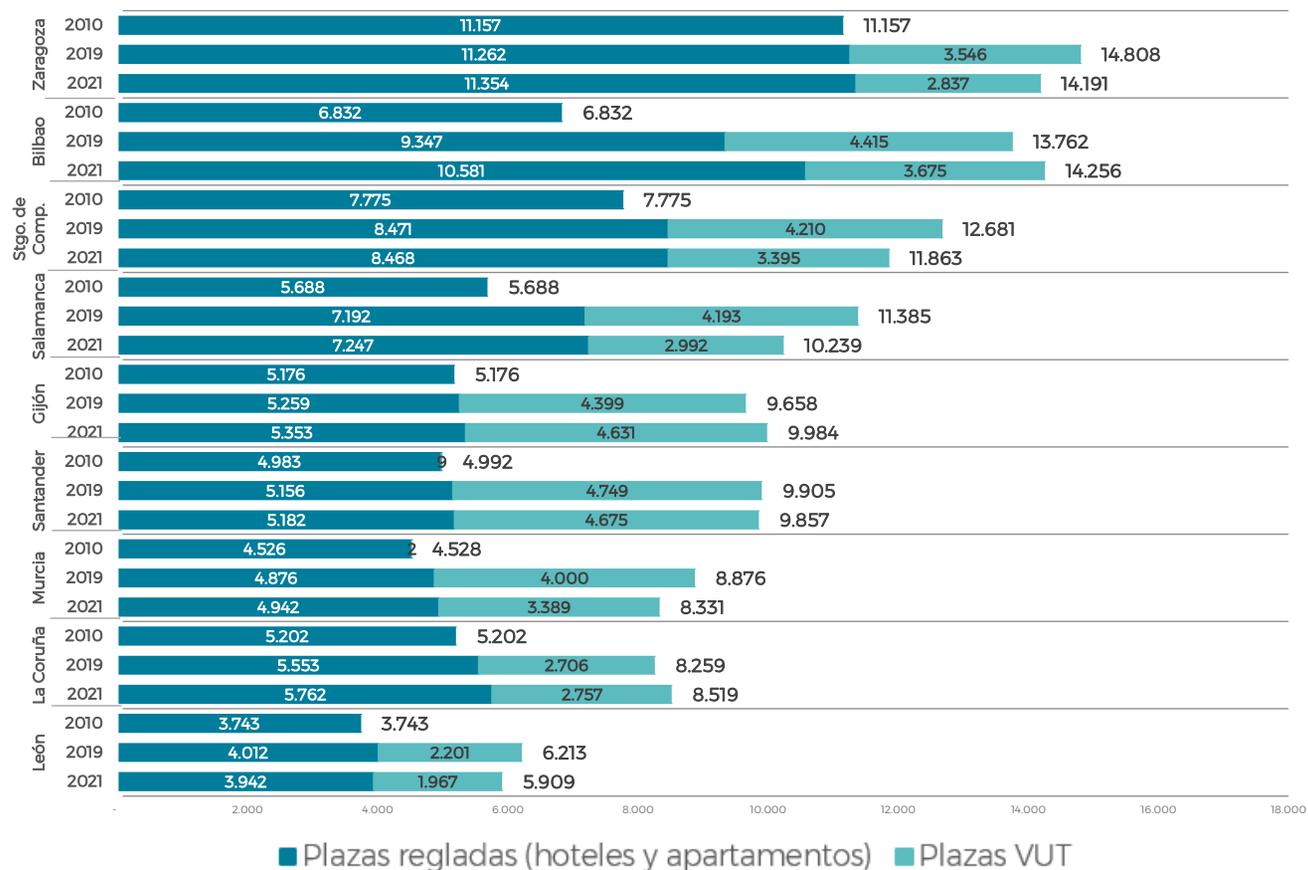


*Nota: se entiende por oferta reglada los hoteles y los apartamentos tradicionalmente regulados por la normativa de regulación turística, en esa clasificación no se incluyen las viviendas turísticas, a pesar de que hoy en día puedan estar regladas.

Plazas en viviendas de uso turístico y en establecimientos reglados* (hoteles y apartamentos). Principales ciudades españolas. Años 2010-2019-2021

Fuente: ReviTUR a partir de datos de AirDNA e INE

Ciudades con menos de 5.000 plazas VUT en 2019



*Nota: se entiende por oferta reglada los hoteles y los apartamentos tradicionalmente regulados por la normativa de regulación turística, en esa clasificación no se incluyen las viviendas turísticas, a pesar de que hoy en día están reguladas por las comunidades autónomas.

Diferencial de rentabilidad entre alquiler turístico y residencial por los principales barrios turísticos*. Ciudades ReviTUR. Junio de 2022.

Fuente: ReviTUR a partir de Airbnb, AirDNA e Idealista

DISTRITO	BARRIO	Diferencial rentabilidad
BARCELONA		
Sant Martí	la Vila Olímpica del Poblenou	313%
Eixample	l'Antiga Esquerra de l'Eixample	304%
Eixample	la Sagrada Família	290%
Eixample	Sant Antoni	289%
Sants-Montjuïc	la Marina del Prat Vermell	285%
Total ciudad		275%
MADRID		
Centro	Sol	279%
Salamanca	Recoletos	227%
Moncloa-Aravaca	Argüelles	216%
Retiro	Jerónimos	213%
Centro	Embajadores	208%
Total ciudad		244%
MÁLAGA		
Centro	Plaza de Toros Vieja	329%
Centro	Perchel Norte	299%
Centro	El Molinillo	286%
Este	Las Acacias	285%
Centro	La Malagueta	277%
Total ciudad		239%

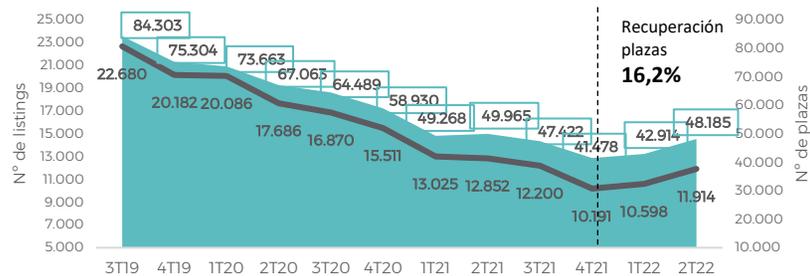
DISTRITO	BARRIO	Diferencial rentabilidad
SAN SEBASTIÁN		
Erdialdea	Erdialdea	246%
Gros	Gros	238%
Antiguo	Antiguo	211%
Total ciudad		257%
SEVILLA		
Nervión	San Bernardo	430%
Casco Antiguo	Santa Cruz	313%
Triana	Triana	265%
Casco Antiguo	Feria	252%
Casco Antiguo	El Arenal	249%
Total ciudad		305%
VALENCIA		
la Saïdia	Morvedre	352%
l'Eixample	Russafa	315%
Ciutat Vella	El Pilar	304%
Extramurs	La Roqueta	303%
l'Eixample	El Pla del Remei	290%
Total ciudad		351%

*Nota: pendiente ampliación información del resto de barrios objeto del estudio.

Recuperación de las VUT tras la pandemia. Ciudades ReviTUR. Años 2019-2022

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA e INE

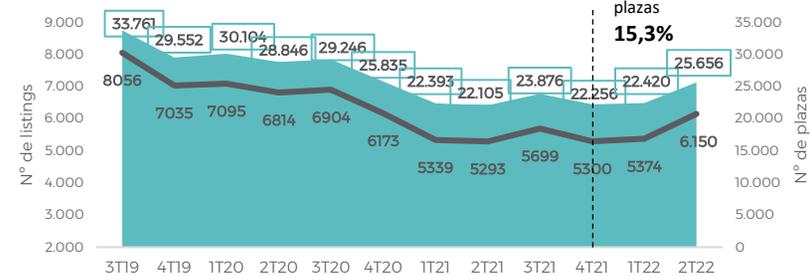
BARCELONA



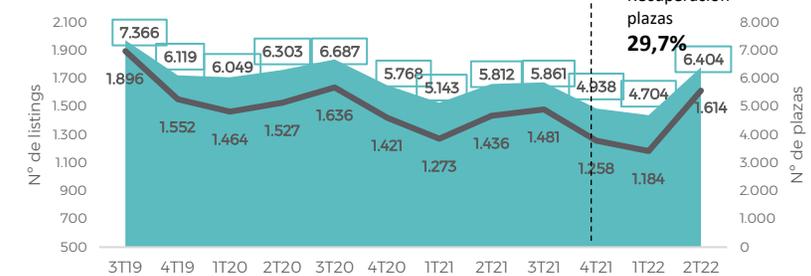
MADRID



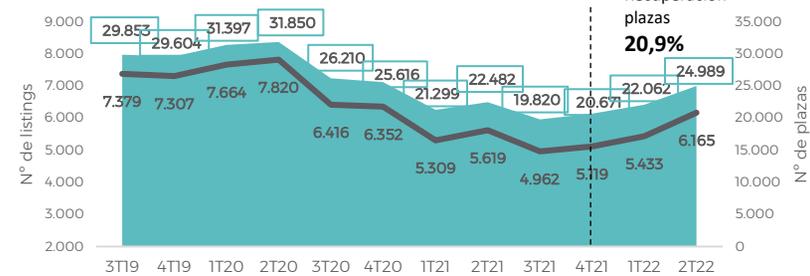
MÁLAGA



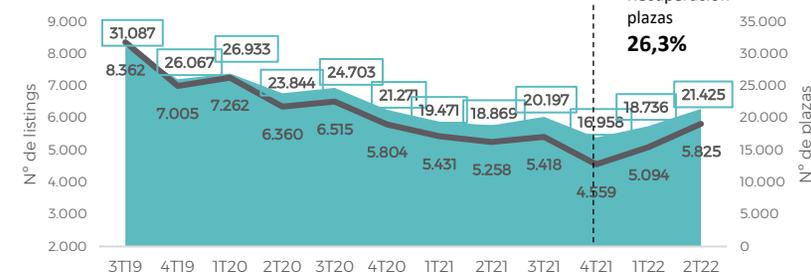
SAN SEBASTIÁN



SEVILLA



VALENCIA



Plazas VUT

Anuncios VUT

B. ¿Cómo están afectando las VUT a la habitabilidad de los barrios donde se localizan, la calidad de vida de sus residentes y la percepción sobre la aportación del turismo a su bienestar?

Presencia de viviendas turísticas sobre el parque de viviendas en los principales barrios turísticos de cada ciudad. Ciudades ReviTUR. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA e información municipal

DISTRITO	BARRIO	Viviendas turísticas sobre residenciales
BARCELONA		
Ciutat Vella	el Barri Gòtic	11,7%
Eixample	la Dreta de l'Eixample	10,6%
Ciutat Vella	Sant Pere,Santa Caterina i la Ribera	8,2%
Ciutat Vella	el Raval	6,4%
Sants-Montjuïc	la Marina del Prat Vermell	5,8%
Sants-Montjuïc	el Poble Sec	5,1%
Sant Martí	la Vila Olímpica del Poblenou	5,1%
Eixample	Sant Antoni	4,5%
Eixample	l'Antiga Esquerra de l'Eixample	4,5%
Ciutat Vella	la Barceloneta	3,8%
Eixample	la Sagrada Família	3,8%
Sant Martí	Diagonal Mar i Front Mar. del Pobl.	3,7%
Sants-Montjuïc	Hostafrancs	3,5%
Gràcia	la Vila de Gràcia	3,3%
Sant Martí	el Poblenou	3,2%
Eixample	el Fort Pienc	3,1%
Sant Martí	el Parc i la Llacuna del Poblenou	3,0%
Eixample	la Nova Esquerra de l'Eixample	2,1%
Sants-Montjuïc	la Font de la Guatlla	2,0%
Gràcia	el Camp d'en Grassot i Gràcia Nova	2,0%
Gràcia	la Salut	1,3%
Total zonas turísticas		4,6%
Resto ciudad		0,6%

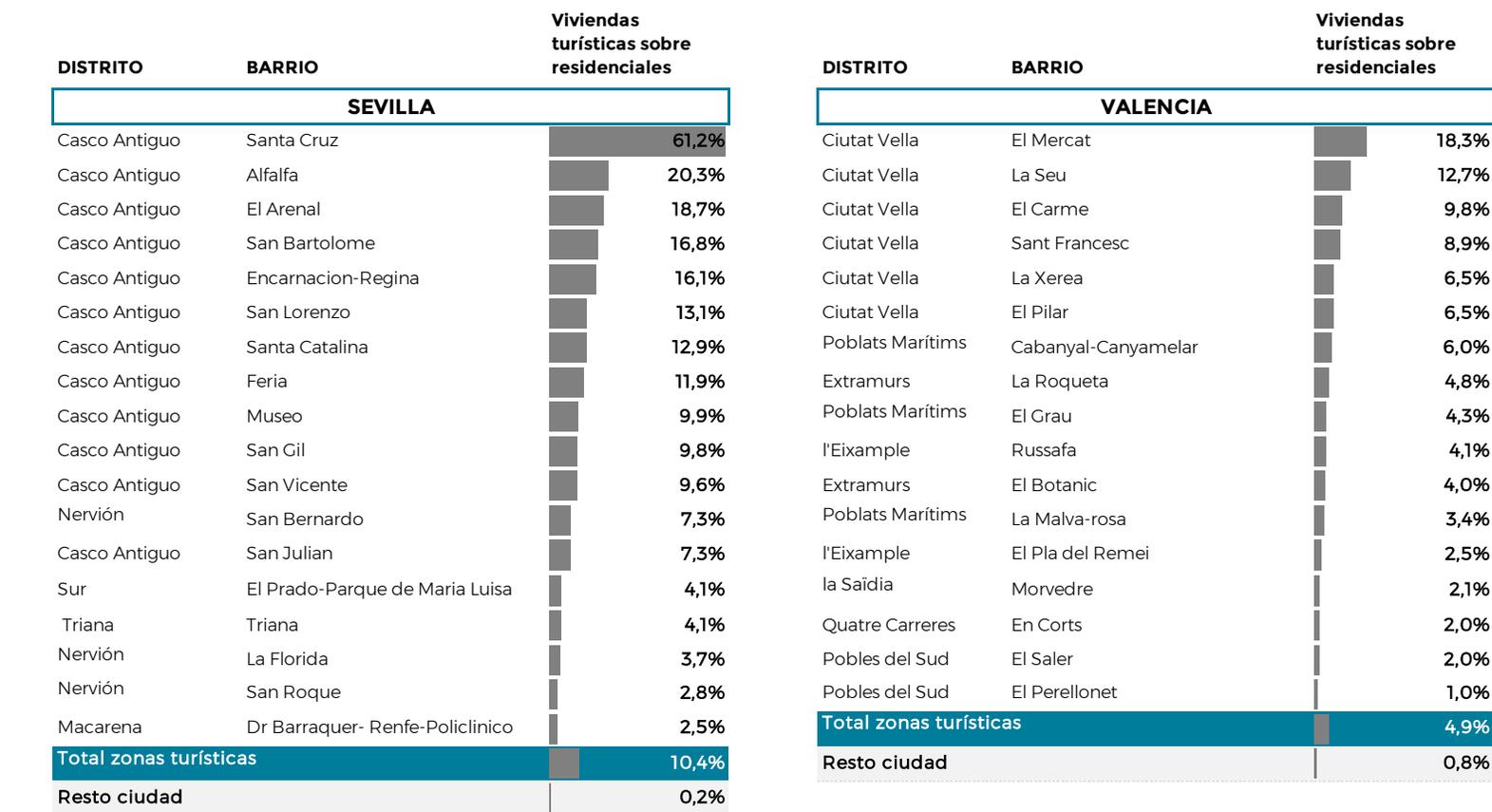
DISTRITO	BARRIO	Viviendas turísticas sobre residenciales
MADRID		
Centro	Sol	28,3%
Centro	Cortes	15,8%
Centro	Palacio	11,8%
Centro	Justicia	11,5%
Centro	Universidad	10,0%
Centro	Embajadores	8,8%
Arganzuela	Atocha	6,5%
Retiro	Jerónimos	4,6%
Salamanca	Recoletos	3,5%
Moncloa-Aravaca	Argüelles	2,5%
Chamberí	Trafalgar	2,4%
Total zonas turísticas		8,8%
Resto ciudad		0,6%
MÁLAGA		
Centro	Centro	12,3%
Total zonas turísticas		12,3%
Resto ciudad	Resto ciudad	1,2%
SAN SEBASTIÁN		
Erdialdea	Erdialdea	3,6%
Gros	Gros	3,3%
Antiguo	Antiguo	1,4%
Total zonas turísticas		2,9%
Resto ciudad	Resto ciudad	1,0%

MEDIA zonas turísticas CIUDADES ReviTUR: 6,3%

Nota: en el caso de Málaga sólo se disponía de la información del Censo de Vivienda a nivel de distrito.

Presencia de viviendas turísticas sobre el parque de viviendas en los principales barrios turísticos de cada ciudad. Ciudades ReviTUR. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA e información municipal

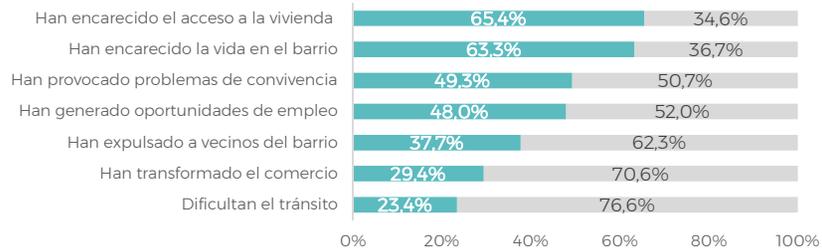


MEDIA zonas turísticas CIUDADES ReviTUR: 6,3%

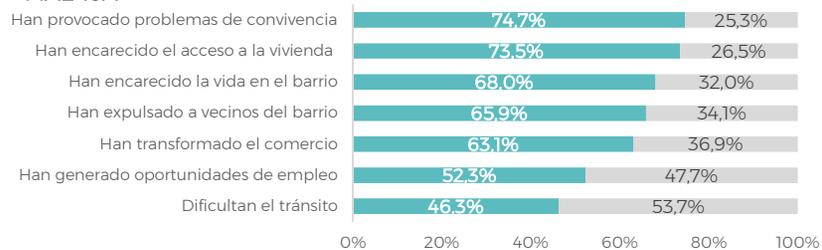
Externalidades percibidas por los vecinos de los barrios turísticos sobre las VUT. Ciudades ReviTUR

Fuente: Encuesta ReviTUR* (mayo 2022)

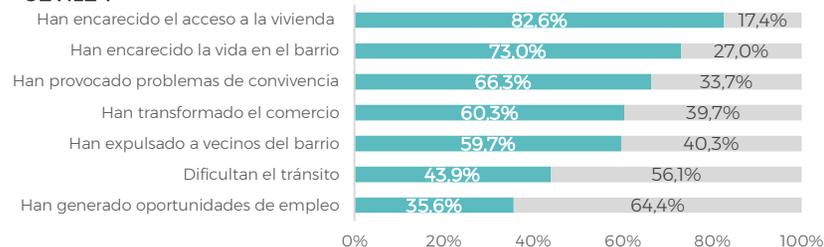
BARCELONA



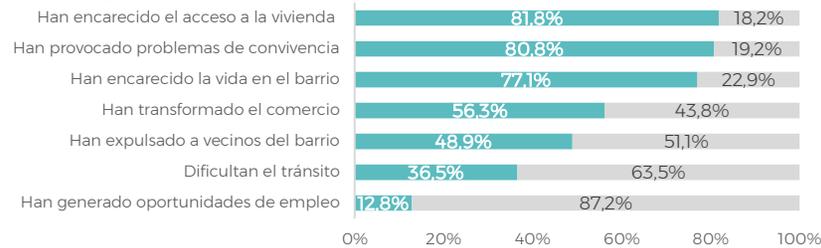
MÁLAGA



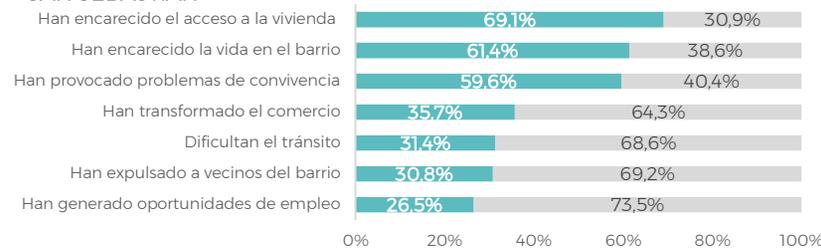
SEVILLA



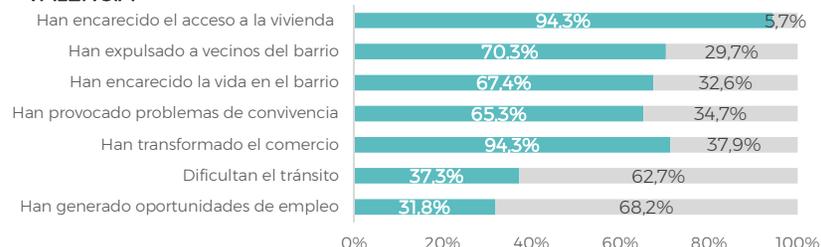
MADRID



SAN SEBASTIÁN



VALENCIA



■ Si ■ No

*Nota: Durante el proceso de la Encuesta ReviTUR se han realizado un total de 1.300 encuestas a residentes en barrios turísticos y 1.100 a vecinos de edificios con presencia de VUT. El proceso de encuestación se ha llevado a cabo durante el mes de mayo de 2022 de manera presencial en los barrios turísticos de las seis ciudades. La muestra es representativa con un nivel de confianza del 95% y un error del 6,9%. Ver en Anexo la ficha técnica de la Encuesta.

Presión VUT sobre la población en barrios turísticos. Nº de plazas en VUT por cada 100 habitantes. Ciudades ReviTUR. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA e información municipal

DISTRITO	BARRIO	Plazas VUT por 100 habitantes	DISTRITO	BARRIO	Plazas VUT por 100 habitantes
BARCELONA			MADRID		
Eixample	la Dreta de l'Eixample	29,8	Centro	Sol	91,1
Ciutat Vella	el Barri Gòtic	26,5	Centro	Cortes	46,5
Ciutat Vella	Sant Pere,Santa Caterina i la Ribera	20,1	Centro	Palacio	31,0
Sants-Montjuïc	la Marina del Prat Vermell	15,8	Centro	Justicia	26,9
Ciutat Vella	el Raval	13,7	Centro	Universidad	25,4
Eixample	l'Antiga Esquerra de l'Eixample	12,7	Centro	Embajadores	22,2
Sant Martí	la Vila Olímpica del Poblenou	12,4	Arganzuela	Atocha	15,2
Eixample	Sant Antoni	11,7	Salamanca	Recoletos	8,2
Sants-Montjuïc	el Poble Sec	11,2	Retiro	Jerónimos	6,9
Sant Martí	Diagonal Mar i Front Mar. del Pobl.	10,6	Moncloa-Aravaca	Argüelles	5,8
Eixample	la Sagrada Família	10,2	Chamberí	Trafalgar	5,5
Gràcia	la Vila de Gràcia	8,7	Total zonas turísticas		22,2
Ciutat Vella	la Barceloneta	8,4	Resto ciudad	Resto ciudad	1,0
Eixample	el Fort Pienc	8,1			
Sants-Montjuïc	Hostafrancs	7,8			
Sant Martí	el Poblenou	6,4			
Sant Martí	el Parc i la Llacuna del Poblenou	6,1			
Eixample	la Nova Esquerra de l'Eixample	5,6			
Gràcia	el Camp d'en Grassot i Gràcia Nova	4,8			
Sants-Montjuïc	la Font de la Guatlla	4,6			
Gràcia	la Salut	2,6			
Total zonas turísticas*		11,5			
Resto ciudad*		1,4			

MEDIA zonas turísticas CIUDADES ReviTUR: 18,1 plazas VUT por 100

*Nota: para el cálculo de la presión en el total de zonas turísticas de Barcelona se han tenido en cuenta sólo las zonas consolidadas.

Presión VUT sobre la población en barrios turísticos. Nº de plazas en VUT por cada 100 habitantes. Ciudades ReviTUR. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA e información municipal

DISTRITO	BARRIO	Plazas VUT por 100 habitantes
MÁLAGA		
Centro	La Merced	192,0
Centro	Centro Histórico	156,3
Centro	San Felipe Neri	62,9
Centro	Ensanche Centro	62,8
Centro	La Goleta	49,8
Centro	La Victoria	40,3
Centro	Lagunillas	38,0
Este	Pedregalejo Playa	36,1
Este	El Candado	26,7
Centro	La Malagueta	21,4
Centro	Perchel Norte	20,5
Centro	El Ejido	18,9
Este	Las Acacias	15,7
Centro	Plaza de Toros Vieja	15,0
Este	Pedregalejo	14,6
Centro	Perchel Sur	14,0
Centro	El Molinillo	13,0
Centro	La Caleta	10,8
Centro	Capuchinos	10,6
Centro	Cristo de la Epidemia	9,7
Churrriana	Guadalmar	9,5
Este	Miraflores del Palo	9,2
Centro	Conde de Ureña	8,4
Centro	Monte Sancha	7,8
Carretera de Cádiz	San Andrés	7,7
Carretera de Cádiz	25 años de paz	7,5
Carretera de Cádiz	Huelin	7,3
Cruz del Humilladero	La Aurora	5,0
Total zonas turísticas		30,5
Resto ciudad		2,2

DISTRITO	BARRIO	Plazas VUT por 100 habitantes
SAN SEBASTIÁN		
Erdialdea	Erdialdea	14,0
Gros	Gros	7,9
Antiguo	Antiguo	4,7
Total zonas turísticas		9,5
Resto ciudad		1,6
SEVILLA		
Casco Antiguo	Santa Cruz	108,5
Casco Antiguo	Alfalfa	74,0
Casco Antiguo	El Arenal	73,4
Casco Antiguo	San Bartolome	63,4
Casco Antiguo	Encarnacion-Regina	48,4
Casco Antiguo	Feria	38,4
Casco Antiguo	Santa Catalina	29,9
Casco Antiguo	San Lorenzo	25,7
Casco Antiguo	Museo	25,2
Casco Antiguo	San Vicente	23,0
Casco Antiguo	San Gil	21,6
Casco Antiguo	San Julian	15,7
Nervión	San Bernardo	14,8
Sur	El Prado-Parque de Maria Luisa	13,4
Triana	Triana	9,8
Nervión	La Florida	7,5
Nervión	San Roque	6,6
Macarena	Dr Barraquer- Renfe-Policlinico	5,1
Total zonas turísticas*		26,5
Resto ciudad*		0,5

MEDIA zonas turísticas CIUDADES ReviTUR: 18,1 plazas VUT por 100

*Nota: para el cálculo de la presión en el total de zonas turísticas de de Sevilla se ha excluido el barrio de San Bernardo.

Presión VUT sobre la población en barrios turísticos. Nº de plazas en VUT por cada 100 habitantes. Ciudades ReviTUR. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA e información municipal

DISTRITO	BARRIO	Plazas VUT por 100 habitantes
VALENCIA		
Ciutat Vella	El Mercat	50,3
Ciutat Vella	La Seu	39,2
Pobles del Sud	El Perellonet	30,3
Ciutat Vella	Sant Francesc	27,8
Ciutat Vella	El Carme	27,3
Ciutat Vella	La Xerea	19,9
Pobles del Sud	El Saler	17,4
Poblats Marítims	Cabanyal-Canyamelar	17,3
Ciutat Vella	El Pilar	17,0
Extramurs	La Roqueta	14,4
l'Eixample	Russafa	9,9
Poblats Marítims	El Grau	8,9
Poblats Marítims	La Malva-rosa	8,9
Extramurs	El Botanic	8,8
l'Eixample	El Pla del Remei	5,3
la Saïdia	Morvedre	5,2
Quatre Carreres	En Corts	5,0
Total zonas turísticas		13,9
Resto ciudad		1,8

MEDIA zonas turísticas CIUDADES ReviTUR: 18,1 plazas VUT por 100

Presión turística total (viviendas turísticas + hoteles) sobre la población en los barrios turísticos. Ciudades ReviTUR. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA e información municipal

DISTRITO	BARRIO	Plazas turísticas (VUT y hoteles) por 100 habitantes	DISTRITO	BARRIO	Plazas turísticas (VUT y hoteles) por 100 habitantes
BARCELONA			MADRID		
Ciutat Vella	el Barri Gòtic	69,9	Centro	Sol	216,3
Eixample	la Dreta de l'Eixample	63,8	Centro	Cortes	130,8
Sant Martí	Diagonal Mar i Front Mar. del Pobl.	40,6	Centro	Palacio	54,1
Sant Martí	el Parc i la Llacuna del Poblenou	32,6	Centro	Justicia	53,1
Ciutat Vella	Sant Pere,Santa Caterina i la Ribera	31,9	Centro	Universidad	47,3
Sants-Montjuïc	la Marina del Prat Vermell	31,3	Centro	Embajadores	29,4
Ciutat Vella	el Raval	31,2	Salamanca	Recoletos	27,3
Ciutat Vella	la Barceloneta	24,8	Retiro	Jerónimos	23,9
Sants-Montjuïc	Hostafrancs	24,1	Arganzuela	Atocha	15,2
Eixample	l'Antiga Esquerra de l'Eixample	22,2	Moncloa-Aravaca	Argüelles	14,7
Sant Martí	la Vila Olímpica del Poblenou	20,2	Chamberí	Trafalgar	9,7
Sants-Montjuïc	el Poble Sec	17,1	Total zonas turísticas		44,1
Sant Martí	el Poblenou	16,2	Resto ciudad		2,5
Eixample	Sant Antoni	15,3			
Eixample	el Fort Pienc	12,0			
Eixample	la Sagrada Família	11,3			
Gràcia	la Vila de Gràcia	9,9			
Sants-Montjuïc	la Font de la Guatlla	9,7			
Eixample	la Nova Esquerra de l'Eixample	9,0			
Gràcia	el Camp d'en Grassot i Gràcia Nova	6,1			
Gràcia	la Salut	3,0			
Total zonas turísticas*		22,1			
Resto ciudad*		2,9			

MEDIA zonas turísticas CIUDADES ReviTUR: 28,2 plazas turísticas totales por 100 hab

*Nota: para el cálculo de la presión en el total de zonas turísticas de Barcelona se han tenido en cuenta sólo las zonas consolidadas.

Presión turística total (viviendas turísticas + hoteles) sobre la población en los barrios turísticos. Ciudades ReviTUR. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA e información municipal

DISTRITO	BARRIO	Plazas turísticas (VUT y hoteles) por 100 habitantes
MÁLAGA		
Centro	Centro Histórico	214,4
Centro	La Merced	214,3
Centro	Ensanche Centro	112,6
Centro	Perchel Norte	77,0
Centro	San Felipe Neri	64,9
Centro	La Caleta	58,2
Centro	La Goleta	50,8
Centro	La Victoria	44,3
Centro	Lagunillas	39,5
Este	Pedregalejo Playa	38,4
Centro	Plaza de Toros Vieja	33,1
Centro	La Malagueta	30,9
Este	El Candado	26,7
Cruz del Humilladero	La Aurora	25,2
Churrriana	Guadalmar	23,9
Centro	Perchel Sur	22,2
Centro	El Ejido	19,1
Este	Pedregalejo	19,0
Centro	Monte Sancha	18,6
Este	Las Acacias	16,6
Centro	El Molinillo	13,0
Centro	Capuchinos	10,6
Centro	Conde de Ureña	10,4
Centro	Cristo de la Epidemia	9,7
Este	Miraflores del Palo	9,7
Carretera de Cádiz	San Andrés	7,7
Carretera de Cádiz	Huelin	7,6
Carretera de Cádiz	25 años de paz	7,5
Total zonas turísticas		41,8
Resto ciudad		3,2

DISTRITO	BARRIO	Plazas turísticas (VUT y hoteles) por 100 habitantes
SAN SEBASTIÁN		
Erdialdea	Erdialdea	26,0
Antiguo	Antiguo	11,8
Gros	Gros	9,8
Total zonas turísticas		16,8
Resto ciudad		3,3
SEVILLA		
Casco Antiguo	Santa Cruz	190,3
Casco Antiguo	El Arenal	106,7
Casco Antiguo	San Bartolome	105,9
Casco Antiguo	Alfalfa	98,3
Casco Antiguo	Encarnacion-Regina	85,4
Casco Antiguo	Museo	73,3
Casco Antiguo	Santa Catalina	45,7
Casco Antiguo	Feria	40,3
Casco Antiguo	San Lorenzo	32,7
Casco Antiguo	San Gil	28,9
Casco Antiguo	San Vicente	27,1
Nervión	San Bernardo	19,9
Casco Antiguo	San Julian	16,6
Nervión	San Roque	13,6
Sur	El Prado-Parque de Maria Luisa	13,4
Triana	Triana	13,1
Nervión	La Florida	7,8
Macarena	Doctor Barraquer-Grupo Renfe-Pol	5,5
Total zonas turísticas*		39,5
Resto ciudad*		2,4

MEDIA zonas turísticas CIUDADES ReviTUR: 28,2 plazas turísticas totales por 100 hab

*Nota: para el cálculo de la presión en el total de zonas turísticas de de Sevilla se ha excluido el barrio de San Bernardo.

Presión turística total (viviendas turísticas + hoteles) sobre la población en los barrios turísticos. Ciudades ReviTUR. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA e información municipal

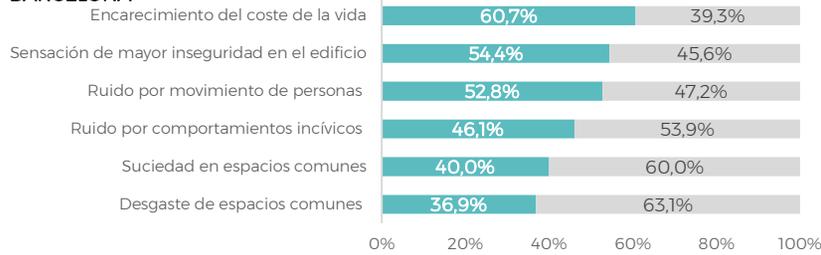
DISTRITO	BARRIO	Plazas turísticas (VUT y hoteles) por 100 habitantes
VALENCIA		
Ciutat Vella	Sant Francesc	73,6
Ciutat Vella	El Mercat	68,4
Ciutat Vella	La Seu	60,7
Ciutat Vella	La Xerea	44,1
Pobles del Sud	El Perellonet	30,3
Pobles del Sud	El Saler	30,1
Ciutat Vella	El Carme	29,6
Poblats Marítims	Cabanyal-Canyamelar	24,3
Extramurs	La Roqueta	23,9
Ciutat Vella	El Pilar	17,4
l'Eixample	El Pla del Remei	12,6
Extramurs	El Botanic	11,4
l'Eixample	Russafa	10,6
Poblats Marítims	El Grau	10,6
Poblats Marítims	La Malva-rosa	8,9
Quatre Carreres	En Corts	5,5
la Saïdia	Morvedre	5,5
Total zonas turísticas		19,9
Resto ciudad		3,7

MEDIA zonas turísticas CIUDADES ReviTUR: 28,2 plazas turísticas totales por 100 hab

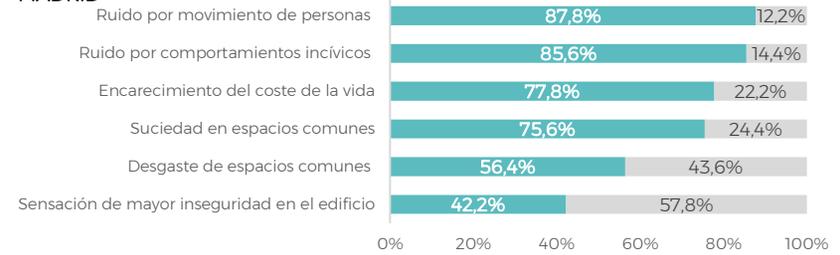
Externalidades negativas de las VUT percibidas por los vecinos que conviven en sus edificios con VUT de los barrios turísticos. Ciudades ReviTUR

Fuente: Encuesta ReviTUR (mayo 2022)

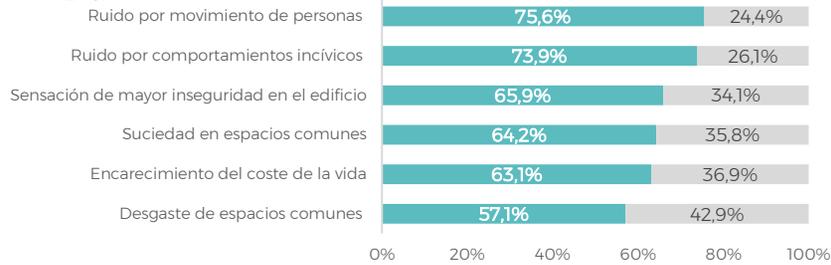
BARCELONA



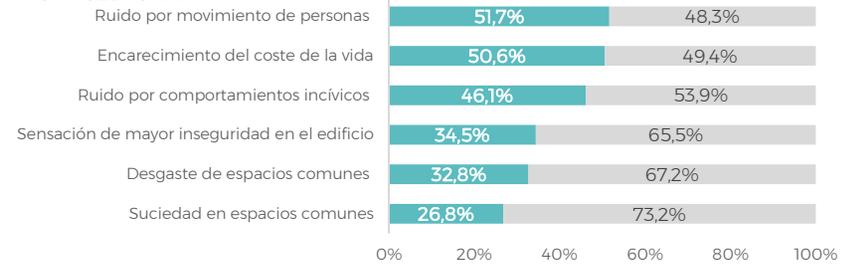
MADRID



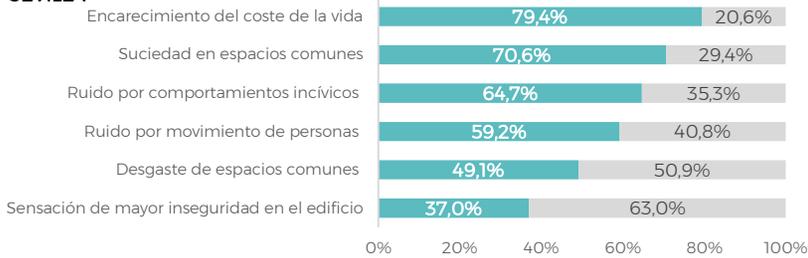
MÁLAGA



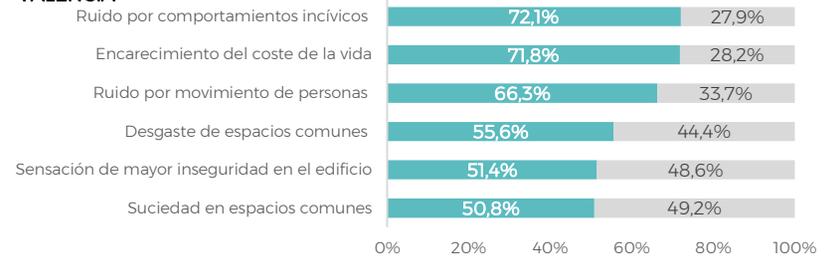
SAN SEBASTIÁN



SEVILLA



VALENCIA



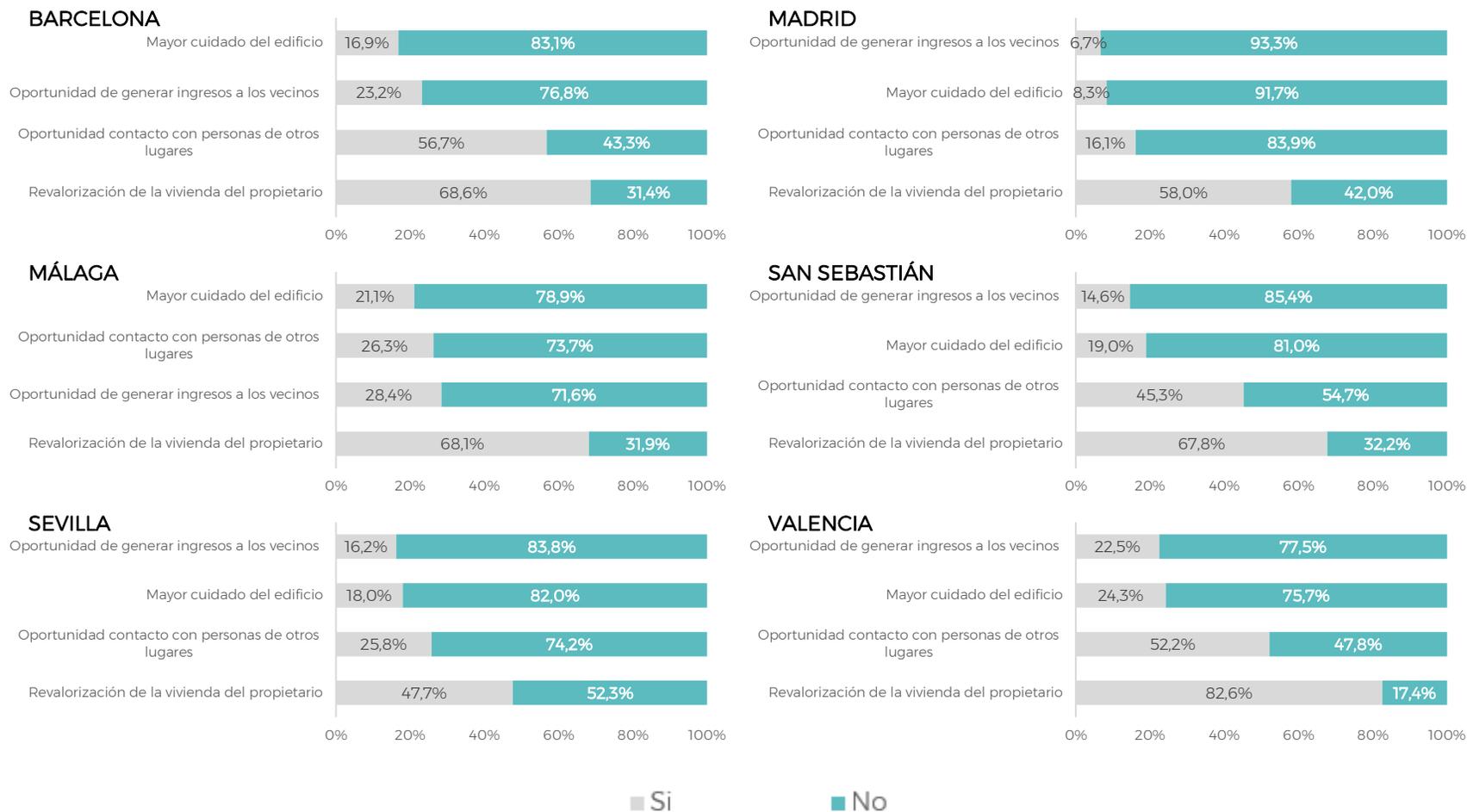
■ Si

■ No

*Nota: Durante el proceso de la Encuesta ReviTUR se han realizado un total de 1.300 encuestas a residentes en barrios turísticos y 1.100 a vecinos de edificios con presencia de VUT. El proceso de encuestación se ha llevado a cabo durante el mes de mayo de 2022 de manera presencial en los barrios turísticos de las seis ciudades. La muestra es representativa con un nivel de confianza del 95% y un error del 6,9%. Ver en Anexo la ficha técnica de la Encuesta.

Beneficios de las VUT percibidos por los vecinos que conviven en sus edificios con VUT. Ciudades ReviTUR

Fuente: Encuesta ReviTUR (mayo 2022)

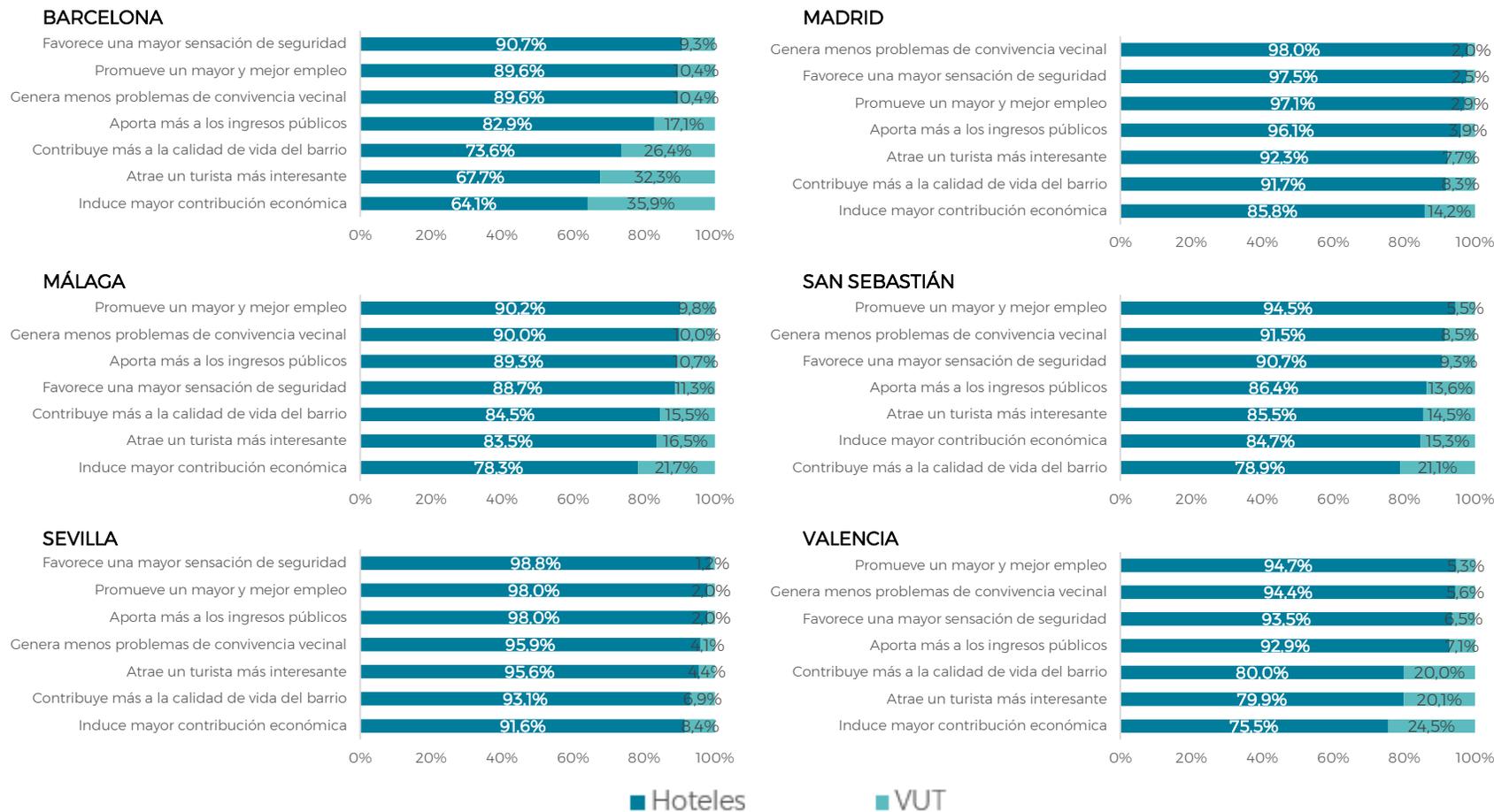


*Nota: Durante el proceso de la Encuesta ReviTUR se han realizado un total de 1.300 encuestas a residentes en barrios turísticos y 1.100 a vecinos de edificios con presencia de VUT. El proceso de encuestación se ha llevado a cabo durante el mes de mayo de 2022 de manera presencial en los barrios turísticos de las seis ciudades. La muestra es representativa con un nivel de confianza del 95% y un error del 6,9%. Ver en Anexo la ficha técnica de la Encuesta.

C. ¿Cuál es la aportación real de las VUT sobre el modelo turístico y su contribución a la generación de riqueza, empleo e ingresos fiscales en los destinos urbanos españoles?

Preferencia de los residentes de los barrios turísticos por las diferentes tipologías de alojamiento turístico para su ciudad. Ciudades ReviTUR

Fuente: Encuesta ReviTUR (mayo 2022)



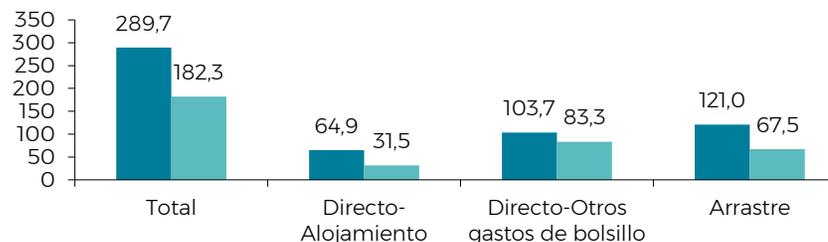
*Nota: Durante el proceso de la Encuesta ReviTUR se han realizado un total de 1.300 encuestas a residentes en barrios turísticos y 1.100 a vecinos de edificios con presencia de VUT. El proceso de encuestación se ha llevado a cabo durante el mes de mayo de 2022 de manera presencial en los barrios turísticos de las seis ciudades. La muestra es representativa con un nivel de confianza del 95% y un error del 6,9%. Ver en Anexo la ficha técnica de la Encuesta.

Contribución económica total (directa+arrastre) media diaria en destino por tipologías alojativas. Ciudades ReviTUR. Años 2018-2019

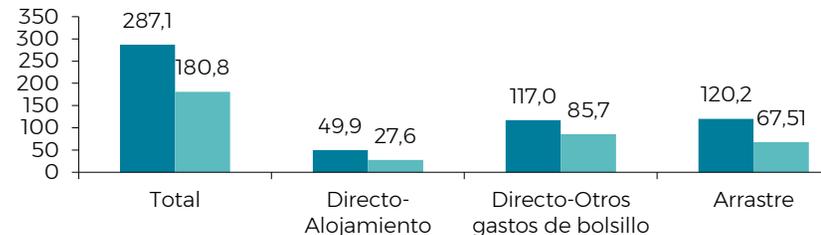
Fuente: ReviTUR a partir de EGATUR, ETR, Encuestas de Ocupación Hotelera y en Alojamientos Turísticos a partir de plataformas digitales (INE), AirDNA y TIO (España y CC.AA.)

Unidades: euros

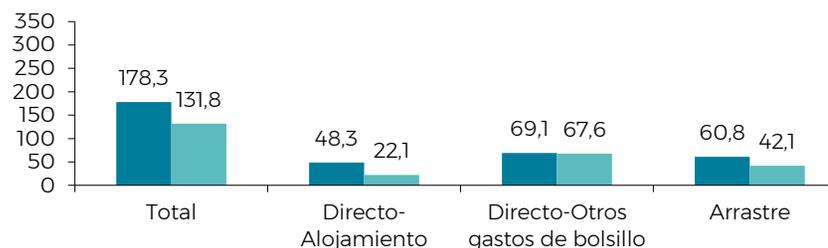
BARCELONA



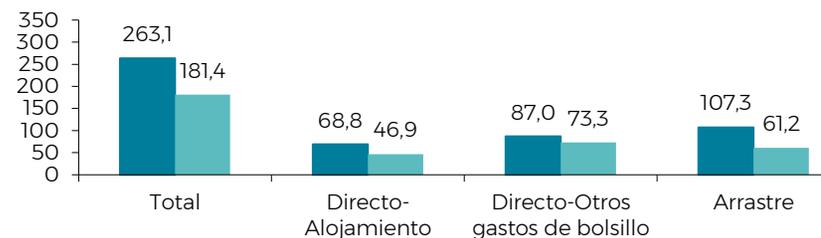
MADRID



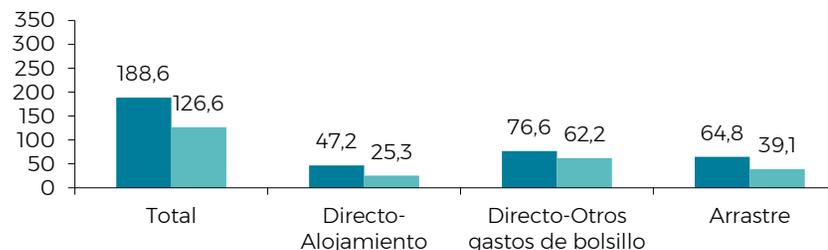
MÁLAGA



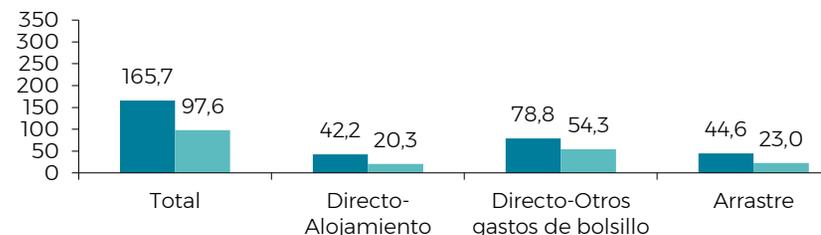
SAN SEBASTIÁN



SEVILLA



VALENCIA



■ Usuario oferta hotelera

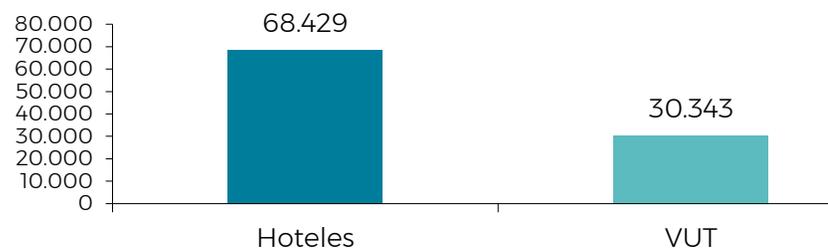
■ Usuario alojamiento VUT

Contribución económica media anual sobre el destino por tipología de plaza alojativa. Ciudades ReviTUR. Años 2018-2019

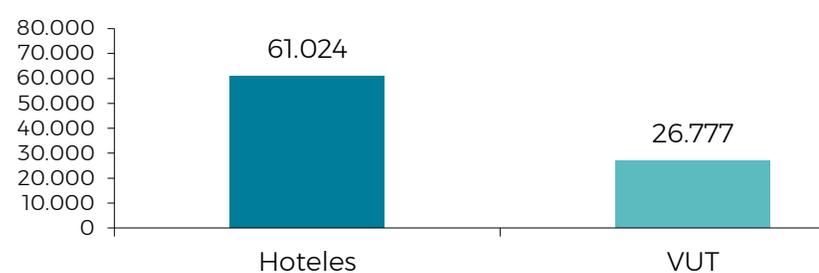
Fuente: ReviTUR a partir de EGATUR, ETR, Encuestas de Ocupación Hotelera y en Alojamientos Turísticos a partir de plataformas digitales (INE), AirDNA y TIO (España y C.C.AA.)

Unidades: euros

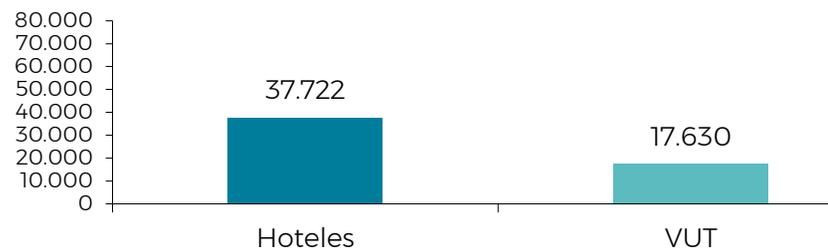
BARCELONA



MADRID



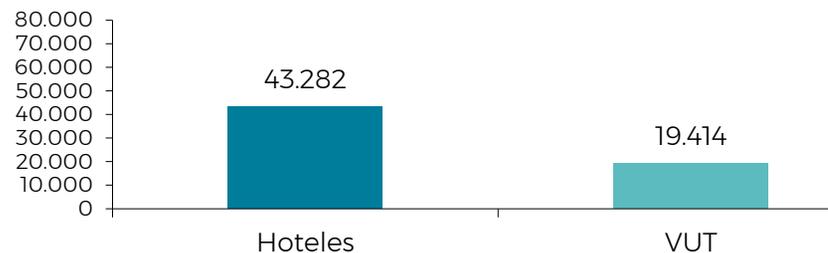
MÁLAGA



SAN SEBASTIÁN



SEVILLA



VALENCIA

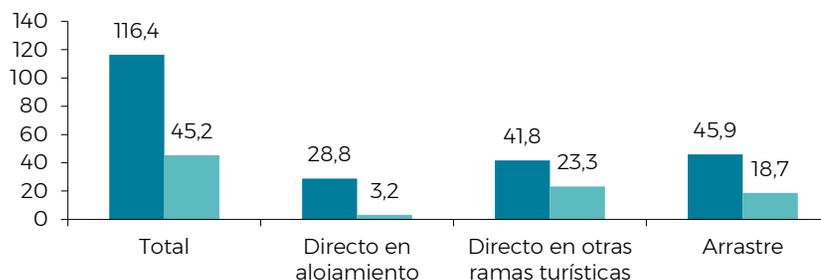


Empleo anual en destino por cada 100 plazas alojativas por tipologías. Ciudades ReviTUR. Años 2018-2019

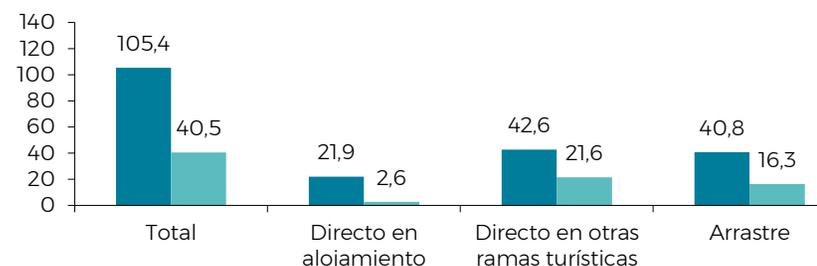
Fuente: Exceltur a partir de EGATUR, ETR, Encuestas de Ocupación Hotelera y en Alojamientos Turísticos a partir de plataformas digitales (INE), AirDNA, InsideAirbnb y TIO (España y CC.AA.)

Unidades: puestos de trabajo equivalente año por cada 100 plazas de alojamiento

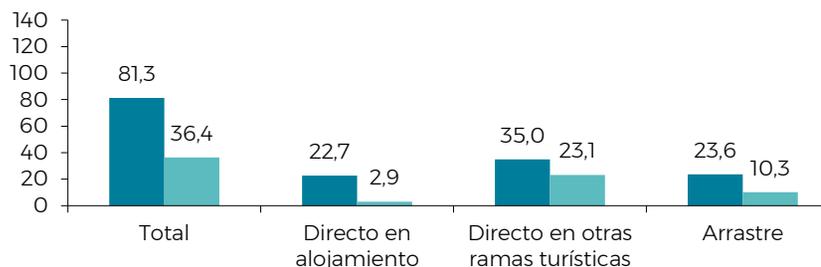
BARCELONA



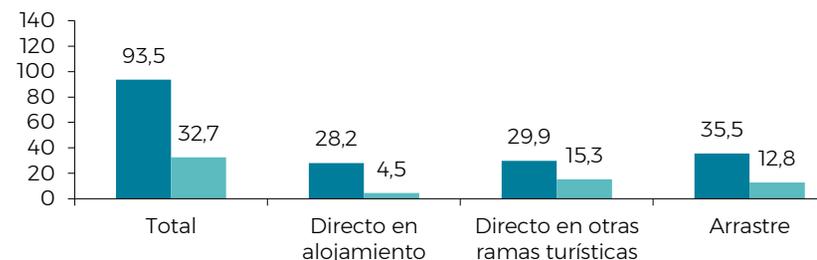
MADRID



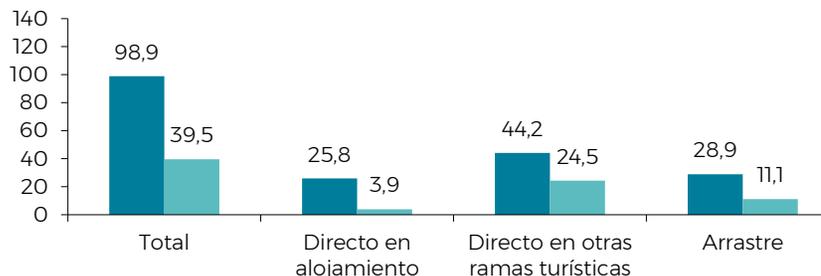
MÁLAGA



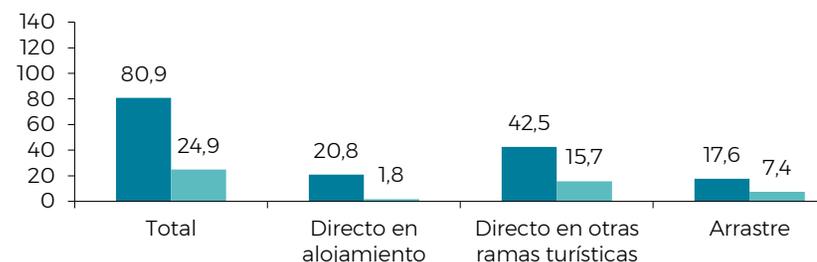
SAN SEBASTIÁN



SEVILLA



VALENCIA



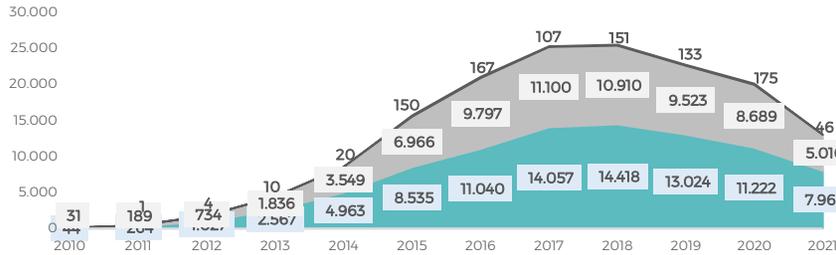
■ Hoteles

■ VUT

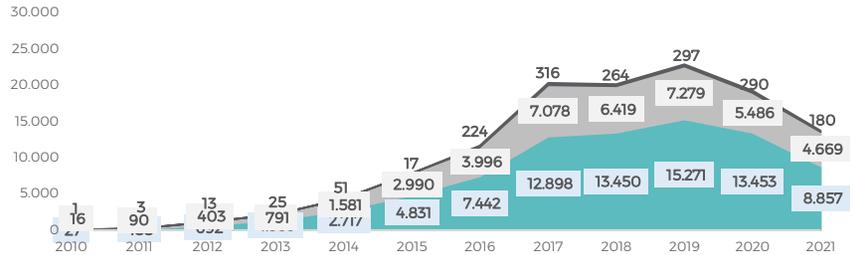
Tipologías de la oferta de VUT comercializada por las plataformas. Ciudades ReviTUR. Años 2010-2021

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA e INE

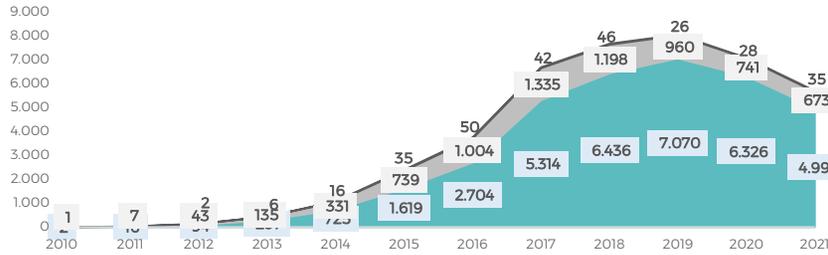
BARCELONA



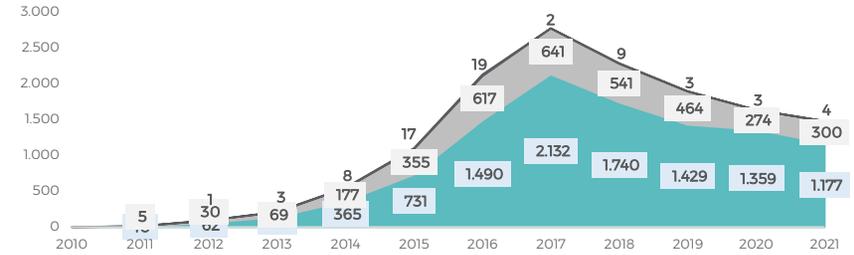
MADRID



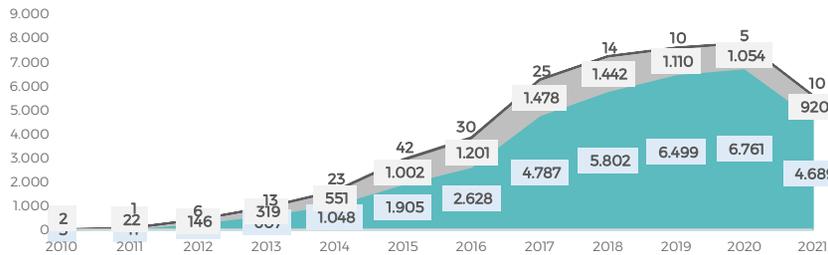
MÁLAGA



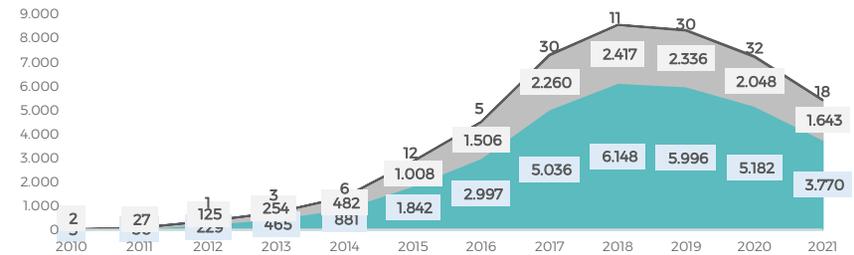
SAN SEBASTIÁN



SEVILLA



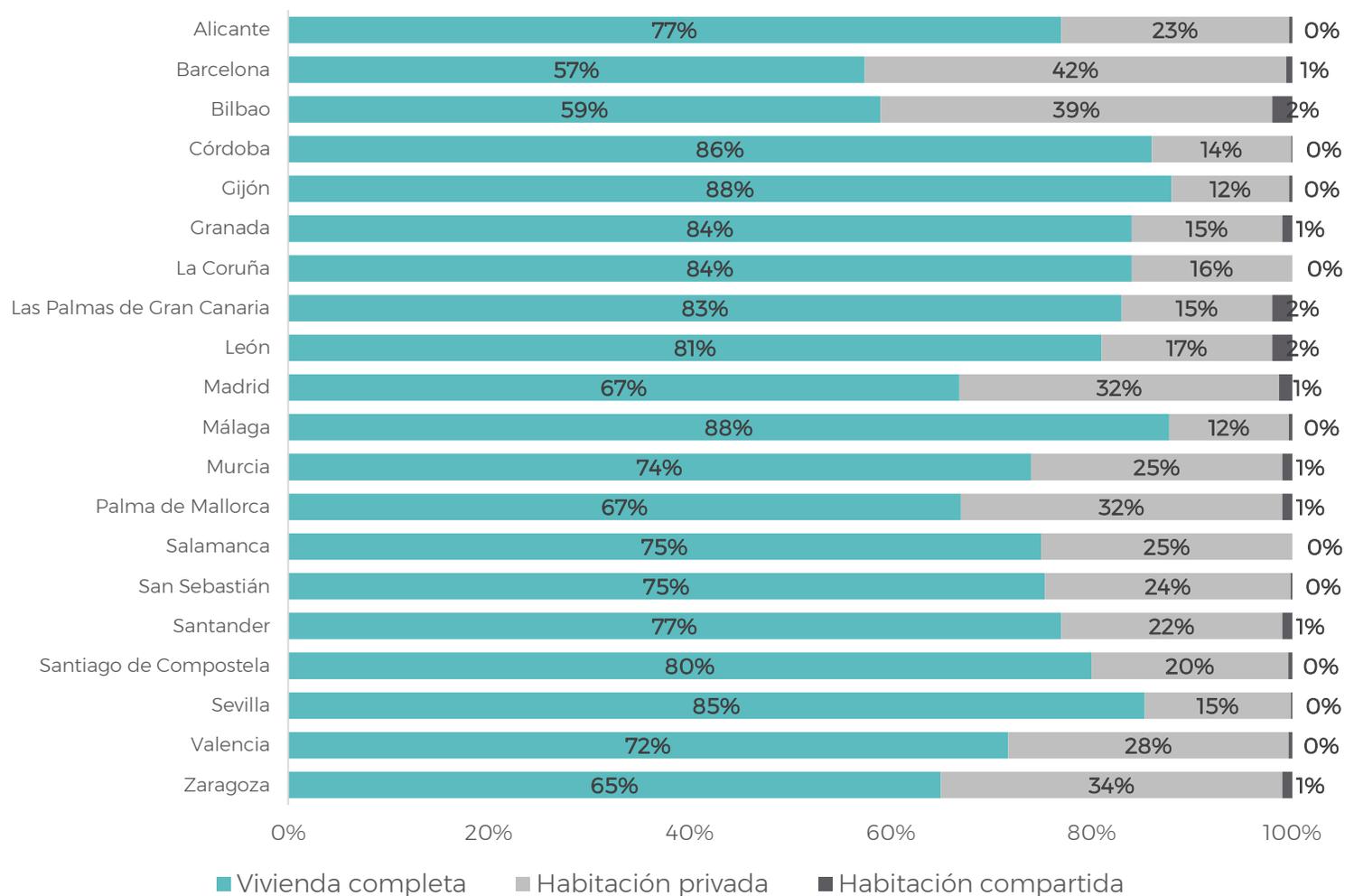
VALENCIA



■ Habitación compartida ■ Habitación privada ■ Vivienda completa

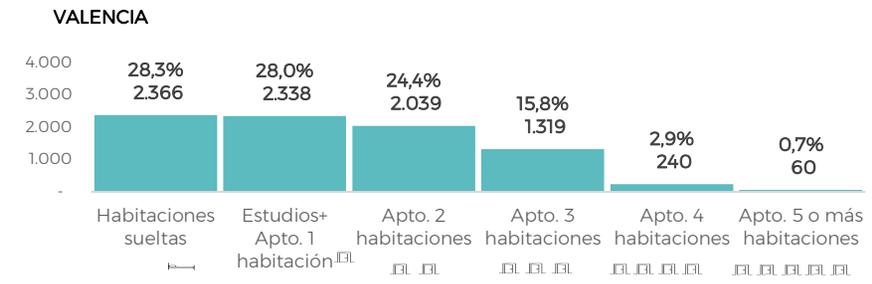
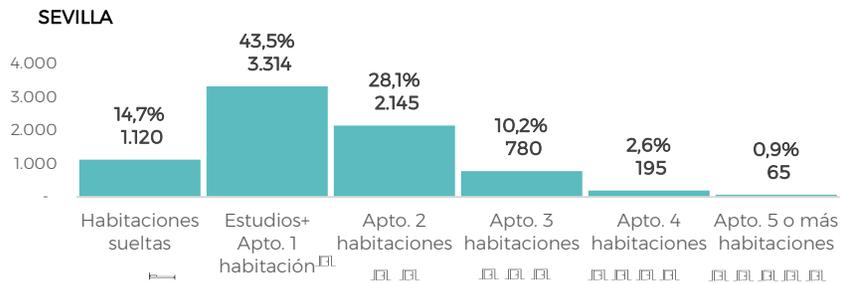
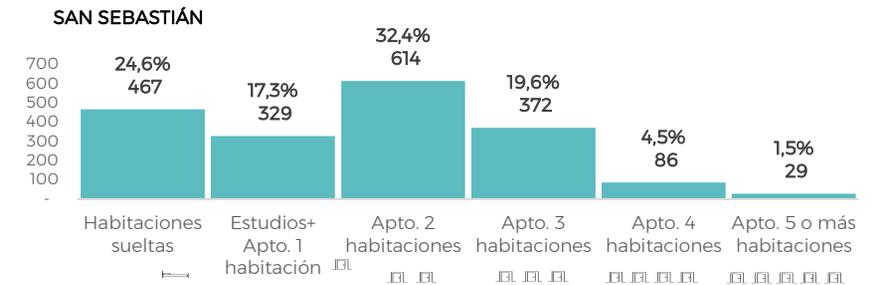
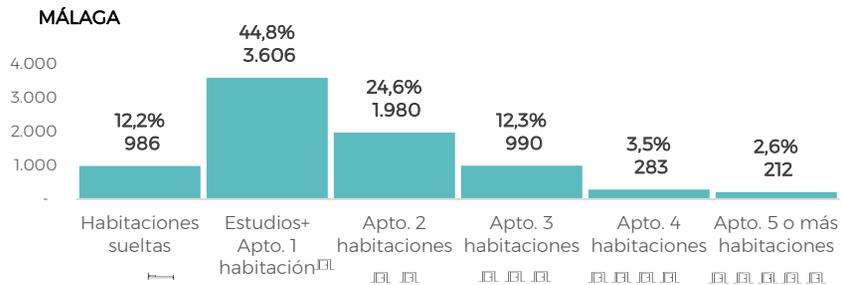
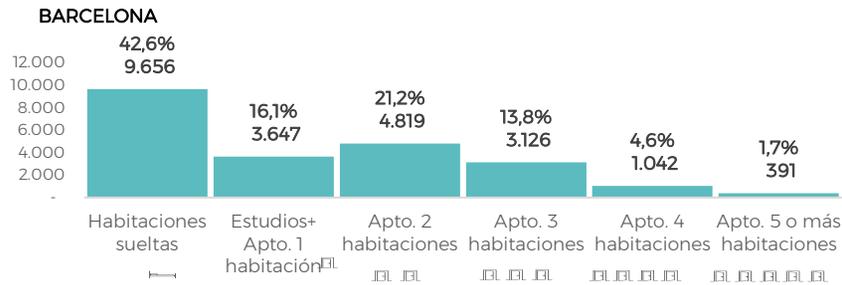
Tipologías de la oferta de VUT comercializada por las plataformas. Principales ciudades españolas. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA e INE



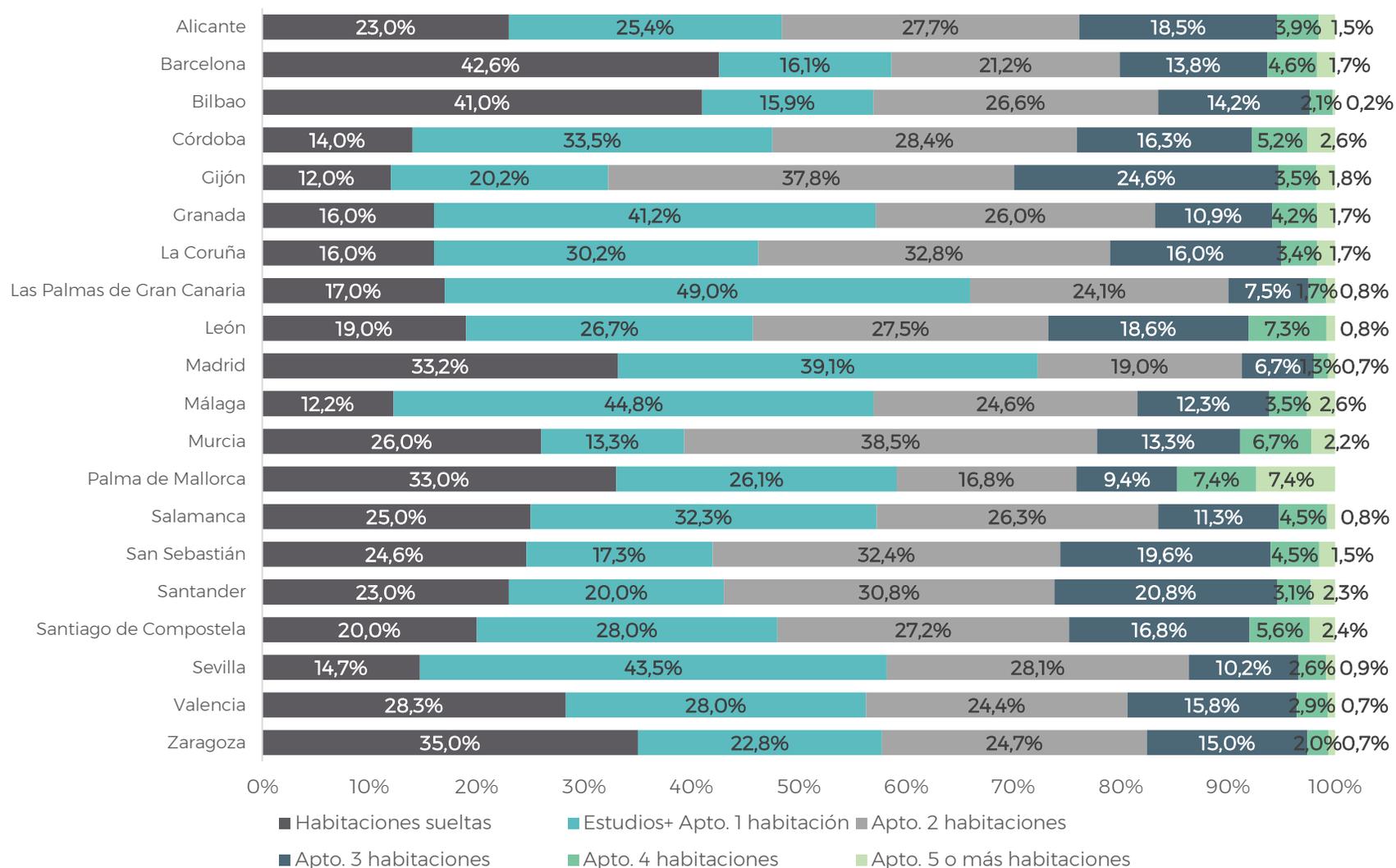
Tipología por número de habitaciones de la oferta de VUT comercializada por las plataformas. Ciudades ReviTUR. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA



Tipología por número de habitaciones de la oferta de VUT comercializada por las plataformas. Principales ciudades españolas. Año 2019

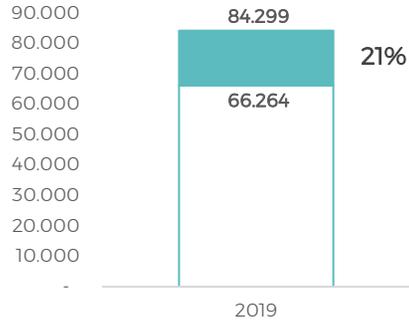
Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA



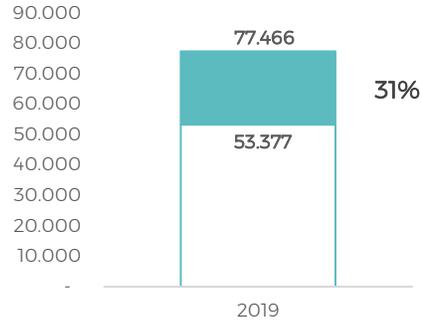
Entrada y salida de VUT del mercado comercializada por las plataformas a través del nº máximo y mínimo anual de plazas.
Ciudades ReviTUR. Año 2019

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA

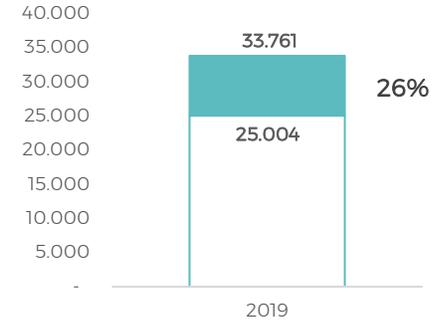
BARCELONA



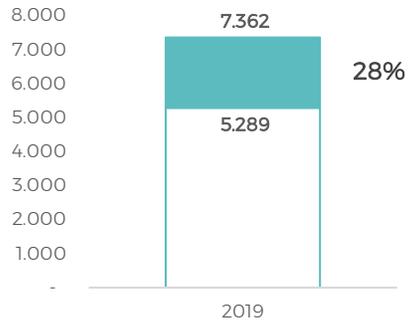
MADRID



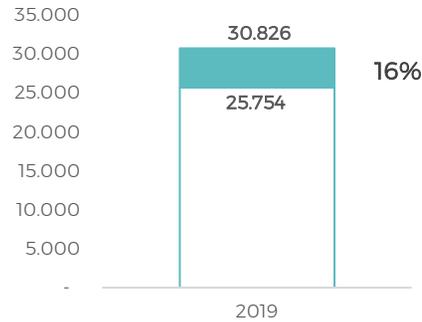
MÁLAGA



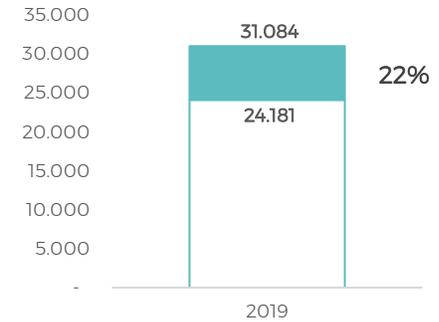
SAN SEBASTIÁN



SEVILLA



VALENCIA

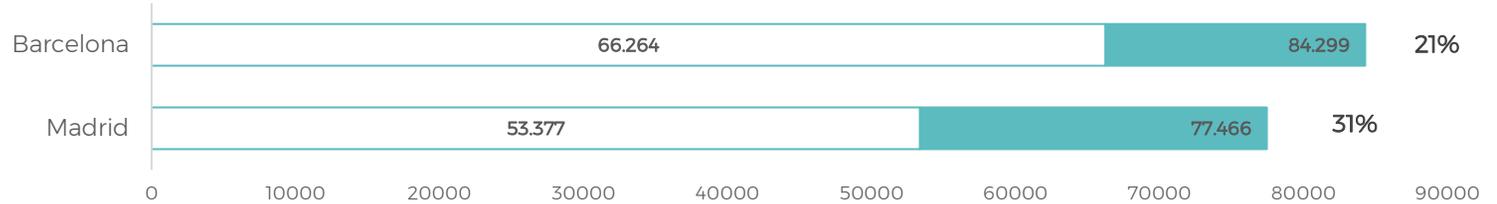


□ Mínimo de plazas en VUT ■ Máximo de plazas en VUT

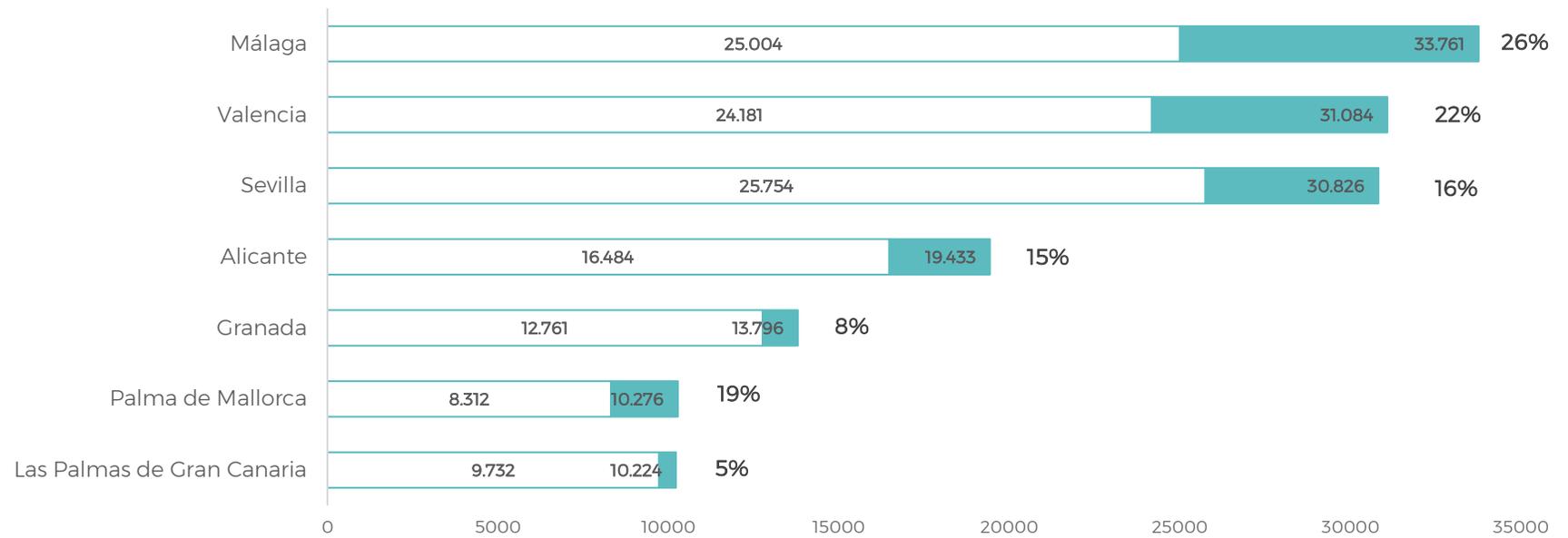
**Entrada y salida de VUT del mercado comercializada por las plataformas a través del nº máximo y mínimo de plazas anuales.
Principales ciudades españolas. Año 2019**

Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA

Ciudades con un mínimo de más de 50.000 plazas



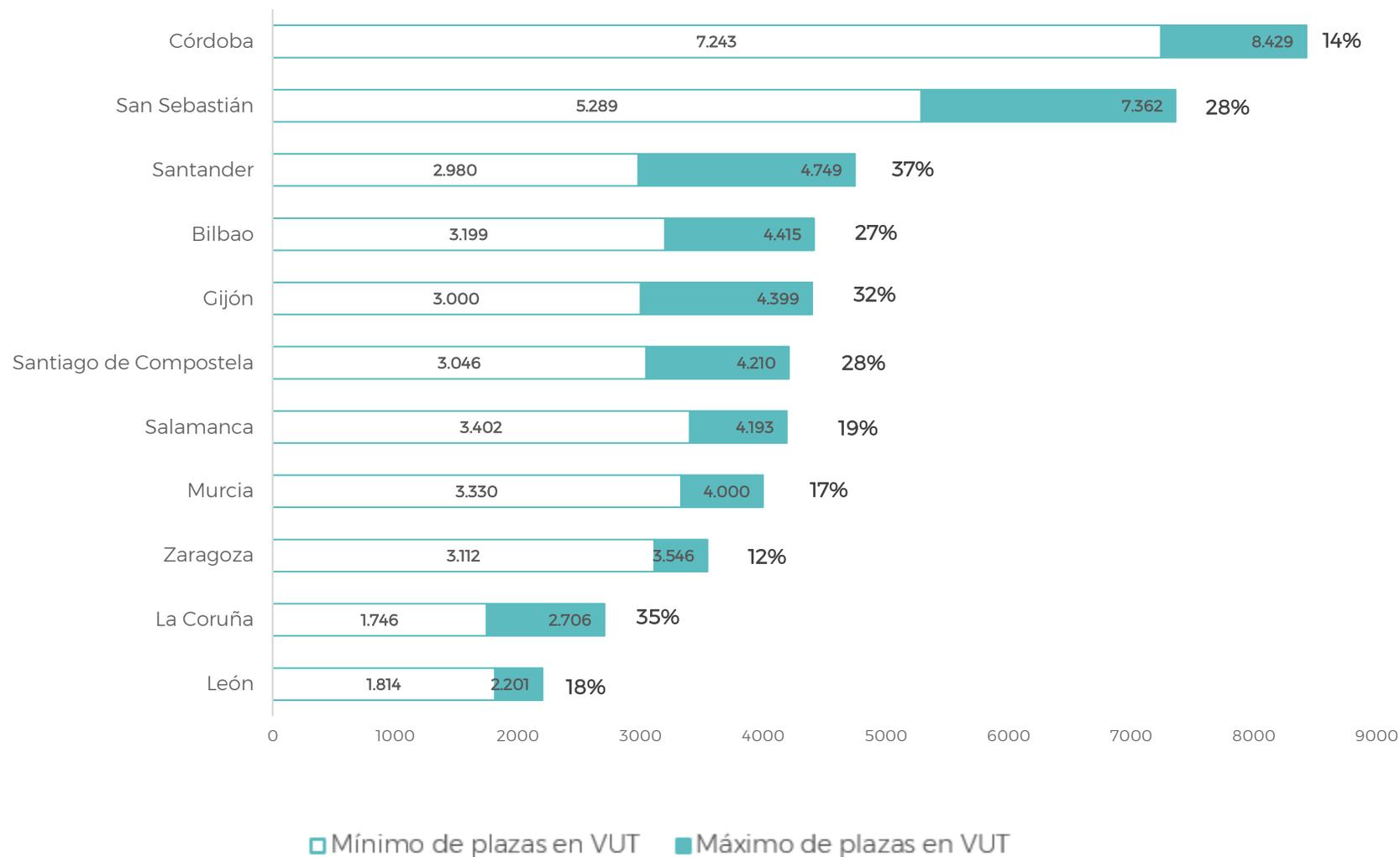
Ciudades con un mínimo de entre 50.000 y 9.000 plazas



□ Mínimo de plazas en VUT ■ Máximo de plazas en VUT

Entrada y salida de VUT del mercado comercializada por las plataformas a través del nº máximo y mínimo de plazas anuales.
Principales ciudades españolas. Año 2019
 Fuente: ReviTUR a partir de AirDNA

Ciudades con un mínimo de menos de 9.000 plazas

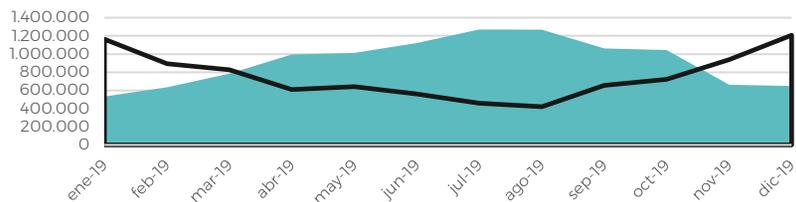


Capacidad de acogida de la demanda de VUT por la capacidad ociosa de las tipologías regladas. Ciudades ReviTUR. Año 2019

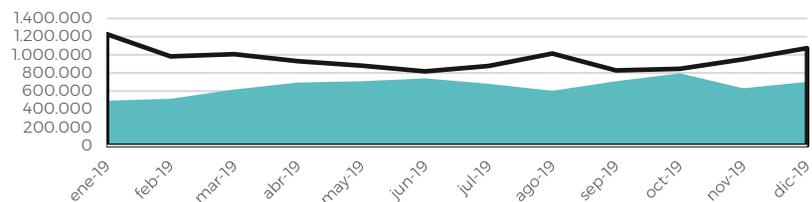
Fuente: ReviTUR a partir de EOH y Estadística de Ocupación en alojamientos turísticos a partir de datos de plataformas digitales (INE)

Unidades: número de noches

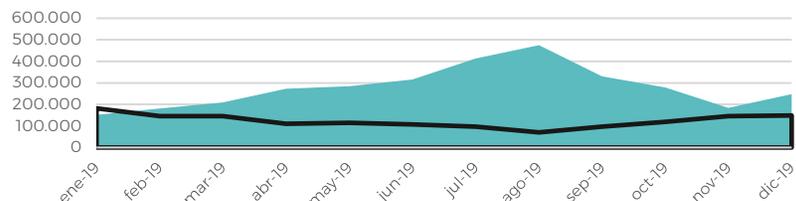
BARCELONA



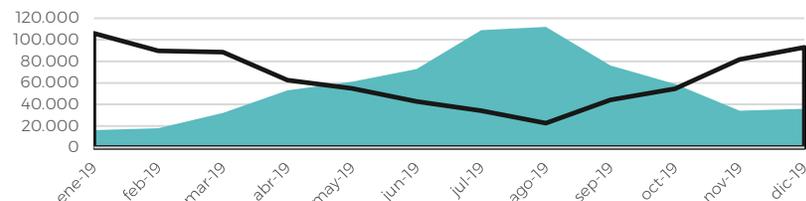
MADRID



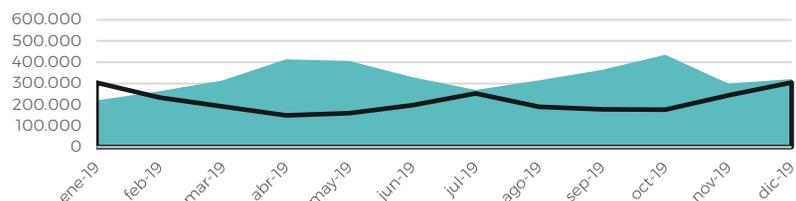
MÁLAGA



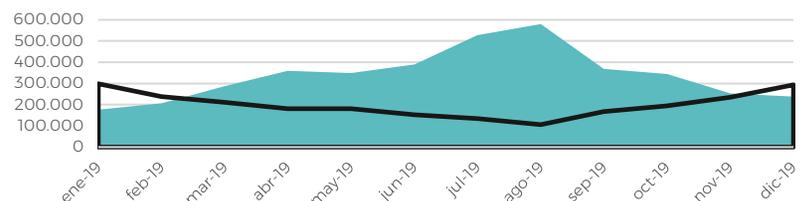
SAN SEBASTIÁN



SEVILLA



VALENCIA



■ Pernoctaciones en VUT

■ Capacidad hotelera ociosa

Anexo 2

- 📍 Diagnóstico detallado del régimen jurídico de las VUT base de las recomendaciones

Índice diagnóstico jurídico

Anexo 2

1.	Diagnóstico del régimen jurídico actual de la actividad de alojamiento VUT	2
1.	Diagnóstico General	3
1.I.	Antecedentes.....	3
1.	II. Valoración competencial	4
1.III.	Aspectos relevantes.....	5
2.	Identificación de los vacíos de regulación competencia de la AGE de interés prioritario	8
3.	La fiscalidad de las VUT	16
4.	Aspectos a abordar en una legislación básica VUT:	16
2.	Diagnóstico de Plataformas VUT	16
1.	Introducción y antecedentes.....	17
2.	Valoración competencial.....	19
3.	Aspectos relevantes.....	19
a.	Naturaleza Civil o en su caso mercantil de la intermediación.....	20
b.	Encaje en la regulación propia de la Sociedad de la Información	22
4.	Aspectos a abordar en una legislación básica VUT	29
3.	Diagnóstico legislación básica del suelo y de la vivienda	31
1.	Diagnóstico general	32
2.	Competencial de rango estatal.....	41
3.	Aspectos a abordar en una legislación básica VUT	45

1. Diagnóstico del régimen jurídico actual de la actividad de alojamiento VUT

1. Diagnóstico General

Conviene señalar de antemano, que el presente diagnóstico está orientado, no a abundar en el ya rico y prolijo desarrollo doctrinal del régimen jurídico de las viviendas turísticas, que sin duda viene propiciado por su deficiente tratamiento en el Ordenamiento Jurídico español, sino a tratar de extraer los elementos relevantes de dicha actividad, para ver hasta qué punto resulta pertinente proponer una solución normativa sencilla de ámbito estatal, que sin inmiscuirse en las competencias autonómicas y locales, tipificara y encajara la figura, con sus elementos contractuales básicos, en nuestro Ordenamiento Jurídico, sacándola del limbo, y hasta cierto punto caos, jurídico en la que se encuentra.

La referencia a las principales líneas doctrinales, puede llevar a una aparente contradicción en el tratamiento de alguno de los aspectos aquí tratados, pero dichas contradicciones son en gran medida las que existen en la actualidad, que hemos preferido recoger de manera sucinta y respetuosa, sin perjuicio de que finalmente hagamos una propuesta que zanje, a nuestro juicio, de manera coherente, dichas contradicciones con una visión finalista.

1.1. Antecedentes

El uso de alojamiento privado para usos turísticos ya se venía realizando desde hace décadas con la cobertura de regulaciones de carácter estatal, incluso preconstitucional, en la doble vertiente de regulación turística y de regulación de arrendamientos al amparo de la Ley de Arrendamientos Urbanos, como arrendamientos de temporada o de corta duración.

La distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas, fue progresivamente desplazando la regulación turística hacia estas últimas conforme a lo dispuesto en artículo 148, 1, 18ª de la Constitución Española, que permitía a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de “Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”, en la medida que estas asumían la citada competencia y comenzaban a ejercer sus atribuciones.

Pero fue la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, la que en su compleja trasposición al derecho interno, no sólo a través de la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio (Ley 17/2009, de 23 de noviembre), sino sobre todo en otras normas, como por ejemplo a través del Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio, (en aplicación de la Directiva 2006/123/CE de Servicios) entre las cuales fueron derogadas, la relativa a Ordenación de apartamentos turísticos y de Viviendas turísticas vacacionales (Real Decreto 2877/1982, de 15 de Octubre), las que definitivamente fueron generando una desregulación en esta materia, sentando así las bases para que los propietarios de viviendas particulares las ofrezcan a los turistas o viajeros sin necesidad de obtener una licencia administrativa previa, como ocurría anteriormente, dando lugar al nacimiento de una actividad turística no reglada, situación que las Comunidades Autónomas han tratado, de manera heterogénea y desigual, de regular.

Por otro lado, el panorama jurídico se complejiza con la llegada de la regulación europea de las plataformas de intermediarios digitales en la era de la economía colaborativa, que ha dado lugar a la promulgación de Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico, que ha de ser interpretada a la luz de la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como la Comunicación de la Comisión¹⁹ denominada “Una Agenda Europea para la economía colaborativa” que propicia como característica específica de la economía colaborativa que los prestadores de servicios sean a menudo particulares que ofrecen activos o servicios entre pares de manera ocasional, creando las condiciones para esta nueva actividad VUT, especificando expresamente que «los particulares que ofrezcan servicios entre pares de manera ocasional a través de plataformas colaborativas no deben ser tratados automáticamente como prestadores de servicios profesionales»²⁰

Si a esto unimos que la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, modificó la Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos (LAU) excluyendo de su ámbito de aplicación “La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial”, las VUT quedan al margen de la regulación general y en un limbo jurídico que, lejos de propiciar los beneficios de una liberalización de dicha actividad, genera un caos, que a la postre puede resultar antieconómica por las numerosas externalidades que genera (entre ellos y no los únicos: el decremento de la oferta de vivienda, y su derivado encarecimiento del precio de la vivienda tanto en alquiler como en compra, la masificación de espacios públicos, con su gentrificación/turistificación) y que difícilmente son internalizadas ni por la actividad pública, ni por la privada, pasando a generar la destrucción de un tejido socioeconómico que poco a poco se había ido generando e implantando en materia de alojamiento turístico.

1.II. Valoración competencial

Este vacío legal generado por los vectores arriba descritos, no se puede resolver ni desde la competencia autonómica ni desde la de los entes locales, porque realmente corresponde al nivel del Estado. Lo relevante y a la vez dramático de la situación es que se ha producido una acción desregulatoria expresa desde el nivel Estatal, que no puede ser cubierta por las Comunidades Autónomas, ni por la Administración local.

Así, de un análisis más específico, tanto la “tipificación” de la actividad VUT, como el régimen jurídico de los contratos, sobre todo los derivados de la “presunta economía colaborativa” entre particulares de clara naturaleza civil, así como la naturaleza contractual de la relación jurídica cuando hay contraprestación entre las partes, así como la inevitable naturaleza empresarial de la actividad VUT cuando el prestador es un empresario o cuando menos un profesional o en aquellos casos en que se dan las circunstancias de habitualidad precisas, unido a la enorme dimensión económica de la actividad VUT en un país en el que el

¹⁹ “COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. “Una Agenda Europea para la economía colaborativa” Bruselas, 2.6.2016. COM(2016) 356 final.

²⁰ Id. Anterior. Pág 8 en recuadro.

Turismo es una de las bases de la economía, constituyen, todas ellas, materias de competencia exclusiva del Estado conforme a lo dispuesto en el artículo 149. 1 de la Constitución Española, concretamente:

C.E. Art. 149.1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

6ª. Legislación mercantil...

8ª Legislación civil, bases de las obligaciones contractuales, y normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho...

13ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Especialmente la definición del régimen jurídico civil de los contratos que se celebran para el uso de las VUT, que pertenece al ámbito privado, no es abordable desde el derecho público autonómico, en el ejercicio de la competencia de ordenación del turismo, “si bien, en casi todas las normas autonómicas dictadas en relación con los alojamientos turísticos, lo cierto es que, aun extralimitándose en sus competencias, atienden también a cuestiones propiamente civiles contractuales respecto a este fenómeno, aun indirectamente, a la par que imponen límites y restricciones a la libertad contractual”²¹.

Las competencias autonómicas en “Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial” derivadas del artículo 148, 1, 18ª de la Constitución Española, materializadas en las correspondientes Legislaciones Autonómicas, no son competentes para abordar la naturaleza civil de las relaciones de cesión del uso de VUT y los contratos de alojamiento turístico entre particulares, suponiendo en la mayor parte de los casos que la naturaleza de la actividad es empresarial, atribuyendo las normativas autonómicas, de manera generalizada, el tratamiento de empresa turística a los cedentes del uso VUT o “anfitriones”, como en la Comunidad de Madrid²² entre otras, o como mucho haciendo las salvedades pertinentes, como en Euskadi²³ remitiéndose expresamente a la legislación civil y mercantil.

1.III. Aspectos relevantes

La presunción de que cualquiera que preste un servicio de alojamiento turístico, adquiere la **condición de empresa turística**²⁴, puede constituir una solución reduccionista que no resuelve el problema, porque no resuelve el supuesto del “anfitrión” no profesional, ignora la posible naturaleza civil arrendaticia de

²¹ Beatriz Sáenz de Jubera Higuero, en “Alojamiento turístico colaborativo en España: régimen jurídico, naturaleza y contenido contractual” pág.287, publicado en Ed. Dykinson, S.L. 2019 dentro de la obra conjunta “Relaciones contractuales en la economía colaborativa y en la sociedad digital” págs.283-300

²² Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, art. 10 “*Son empresas turísticas a los efectos de la presente Ley, todas aquellas que, mediante precio y de forma profesional y habitual, bien sea de modo permanente o temporal, prestan servicios en el ámbito de la actividad turística.*”

²³ La Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo, art.25 “*Libertad de empresa. El ejercicio de la actividad turística empresarial es libre, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes, bajo la forma de empresario individual o colectivo, de acuerdo con la legislación civil y mercantil.*”

²⁴ Sirva como ejemplo lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia “*Son empresas turísticas, a efectos de esta ley, las personas físicas o jurídicas que debidamente acreditadas, de manera habitual y mediante precio, se dedican a la realización de una actividad turística o a la prestación de algún servicio turístico. Se presumirá la habitualidad cuando se realice publicidad de la prestación de servicios turísticos por cualquier medio.*”. En este caso de Alojamiento.

muchas de las relaciones “alojativas”, dejando en la clandestinidad o fuera de la legalidad, a la postre a las personas físicas o jurídicas que ofrezcan alojamiento mediante precio y con publicidad sin cumplir dichos requisitos empresariales, de manera que estarían incurriendo ineludiblemente en infracciones graves, acreedoras de multas (de hasta 10.000€ en el caso de Murcia por poner un ejemplo), cuya aplicación se convierte en una tarea a veces inalcanzables para las autoridades competentes en materia de turismo, consagrando -y tolerando de facto- un nivel de “ilegalidad” generalizado.

Conviene señalar que **además de proporcionar un inmueble para el alojamiento, en la práctica se presta un servicio adicional**, como mínimo de limpieza y asistencia ante cualquier incidencia, lo cual presenta analogías no sólo con el arrendamiento sino con el contrato de hospedaje extra hotelero, teniendo en cuenta que este fue configurado por la regulación turística estatal como un negocio mixto, en el que se combina la cesión del uso de un alojamiento, efectuada con carácter habitual y ofrecida empresarialmente, con la prestación de algunos servicios adicionales, consistentes en la prestación tanto de los suministros básicos (luz, agua, calefacción) como de los servicios necesarios para el adecuado disfrute de la vivienda (recogida de basuras, y, en ocasiones, limpieza), a las que se añade un servicio de atención al usuario²⁵.

La cuestión está en si estos servicios adicionales son parte del contenido normal de la cesión de la VUT perfectamente equipada y amueblada (arrendamiento de cosas) y no la prestación de otros servicios adicionales, de forma que, en este caso, es un contrato de arrendamiento de inmuebles o de cosas (VUT), realizado entre particulares²⁶. Sin embargo, si lleva aparejados servicios, sería un **contrato de servicios, de la clase de los atípicos servicios de hospedaje**.

Por otra parte, el concepto de “**habitualidad**” como factor de presunción de la exigible “profesionalidad” para el tratamiento mercantil²⁷, tienen una definición heterogénea en las distintas legislaciones autonómicas, pero en general pueden ser inapropiadas por no ajustarse a la realidad, cuando no por su arbitrariedad. Compartimos la opinión de parte de la doctrina²⁸ de que “el mero hecho de convenirse que el propietario del inmueble procure al turista algún servicio (por ejemplo, mantenimiento, o custodia de equipajes), no lo convierte automáticamente en empresario”.

²⁵ M^a Elena Sánchez Jordán y Juan Antonio García García en “La cesión de viviendas con fines turísticos: Concepto, naturaleza y delimitación frente a figuras afines” integrado en la obra conjunta denominada “Viviendas de uso turístico: RÉGIMEN CIVIL, ADMINISTRATIVO Y FISCAL” Ed.Reus. 2018. Pág. 172.

²⁶ La Dirección General de los Tributos, en consulta vinculante V3095-14 tras señalar la diferencia entre el arrendamiento y el hospedaje, dice que los servicios de hospedaje se caracterizan frente al alquiler de viviendas: por extender la atención a los clientes más allá de la mera puesta a disposición del inmueble, y porque normalmente comprenden la prestación de una serie de servicios: recepción y atención permanente y continuada al cliente de un espacio destinado al efecto; limpieza periódica del inmueble; cambio periódico de ropa de cama y baño; puesta a disposición del cliente de otros servicios, como lavandería, custodia de maletas, prensa, reservas, etc. y sin embargo aclara que no se consideran servicios propios de hospedaje: el servicio de cambio de ropa en el apartamento, prestado a la entrada y a la salida del periodo contratado por cada arrendatario; servicios de asistencia técnica y mantenimiento para eventuales reparaciones de fontanería, electricidad, cristalería, persianas, cerrajería y electrodomésticos, ya que serían actividades necesarias para cumplir la obligación contractual de todo arrendatario, de mantener la cosa en el estado adecuado para cumplir su finalidad.

²⁷ M. Luisa Moreno-Torres Herrera. “Ámbito subjetivo del contrato de alojamiento turístico” artículo integrado en la obra conjunta denominada “Viviendas de uso turístico: RÉGIMEN CIVIL, ADMINISTRATIVO Y FISCAL” Ed.Reus. 2018. Pág. 210.

²⁸ Idem. Pag. 210 Nota al pie nº 32 “Es sabido que nuestro Código de Comercio no habla de «empresario», sino de «comerciante», siendo uno de los requisitos de éste la «habitualidad» (art. 1), lo que se considera sinónimo de «profesionalidad» Es una idea comúnmente aceptada por la doctrina mercantilista que en sentido jurídico es empresario quien ejercita en nombre propio una actividad empresarial, y que esta actividad es una actividad profesional, es decir, habitual y no ocasional. De ahí que, como dice ROJO (2017, p. 49), la realización de un singular «acto de comercio» no permite atribuir al sujeto la condición de empresario.

Así mismo, la “**temporalidad**” es un elemento esencial del “alojamiento en vivienda de uso turístico”²⁹, enunciado en algunos casos como “de corta duración”, como elemento diferenciador del arrendamiento de temporada, de larga tradición en nuestro país y regulado en la propia LAU dentro de los “arrendamientos para uso distinto de vivienda” en su artículo 3.2, como “los arrendamientos de fincas urbanas celebrados por temporada, sea ésta de verano o cualquier otra, ..., cualesquiera que sean las personas que los celebren”. Las Comunidades autónomas han intentado regular esta cuestión de forma desigual, (Aragón pone el límite de un mes, castilla y León 2 meses) pero siempre que no implique el cambio de residencia del huésped. En definitiva, es una característica que determinará si estamos ante un supuesto de VUT o de un supuesto de vivienda vacacional de temporada.

La intervención de “los canales de oferta turística” en el marco de la economía colaborativa, nos trae a colación la calificación jurídica de los servicios prestados por las **plataformas colaborativas**, cuya función se define por ellos como la de solamente poner en contacto al prestador de servicios con el usuario, existiendo una remuneración entre ellos. Como expresa el profesor García Mayo, de la Universidad de Sevilla, “Se trata de un papel, el de las empresas intermediadoras, que sobrepasa la mera intermediación pero que no suele estar debidamente reflejado en las normas sobre VUT”³⁰.

Concretamente, la cuestión estriba en dilucidar si se trata de un mero proveedor de servicios de la sociedad de la información, como defienden ellos y así ha sido recogida en reciente sentencia del Tribunal Supremo³¹, o de una prestación de servicios turísticos, conllevando, esta última calificación, la necesidad de la habilitación correspondiente.

Esta cuestión y el rol de estas entidades en la relación contractual del alojamiento de vivienda turística tiene tal envergadura que la trataremos independientemente en el taller nº 2.

Por otro lado, los esfuerzos realizados a nivel autonómico y local para tratar de normalizar esta actividad desde las competencias en materia de turismo y en materia de Ordenación Territorial y Urbanística, incluso para el supuesto de actuación coordinada entre la administración autonómica y local, como es el caso de Cataluña³² precisan de su encaje en la legislación básica, porque si bien en algunos casos incluyen determinaciones referidas al contenido obligacional derivado de estos contratos, llegando a establecer ciertas restricciones a la autonomía de la voluntad a la hora de configurar el contenido del contrato, realmente son competencia estatal (art. 149.1.8 C.E).

Dado que la incidencia de las viviendas con un uso turístico afecta ya no sólo a la convivencia vecinal, sino incluso a la sostenibilidad urbana, el derecho a la vivienda incluyendo la vivienda de alquiler, ha propiciado que **los Ayuntamientos intervengan de manera activa asumiendo un rol esencial** como consecuencia de los efectos en la sostenibilidad local y los problemas urbanísticos y de planeamiento surgidos que, en ocasiones, han llegado a acotar y poner freno al alojamiento turístico en viviendas, como es el caso de

²⁹ Entre otros, véase I. GONZALEZ CABRERA, en “Las viviendas turísticas y su encaje jurídico” 2020 Ed. Dykinson. Página 155 y ss.

³⁰ Manuel García Mayo en “Ideas claves sobre alojamiento en viviendas de uso turístico”. Op. Cit. Ed. Reus 2020, pág. 398.

³¹ Sentencia de la sala Tercera de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo nº 2/2022, 7 de enero de 2022 “*Es un Prestador de Servicios de la Sociedad de la Información... que solo actúa como una plataforma tecnológica que se limita a publicar los anuncios de sus usuarios, que son los que determinan la información y el contenido de los mismos, de forma que mantiene una posición neutral.*”

³² DECRETO 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña. Preámbulo V, párrafo 11.- “*Las repercusiones sobre el urbanismo, la fiscalidad, el régimen de la propiedad horizontal o la convivencia ciudadana que rodean a esta actividad no pueden ser resueltas por la normativa turística*” ...

Barcelona, San Sebastián o Bilbao, basados en las competencias de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, e incluso sobre el medio ambiente³³.

Pero es que, además, la tendencia a abordar esta cuestión desde la **Ordenación Territorial y Urbanística, en el ámbito autonómico y local**, ha de tener encaje en la legislación básica estatal en la materia, que actualmente está recogida en el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), ya que la incidencia de las VUT en la Regulación del uso del SUELO y del uso de la VIVIENDA, debiera de estar tipificada y acogida de la manera que corresponda en el nivel de la legislación básica estatal, cuestión esta, que como desarrollaremos más adelante y trataremos específicamente en el Taller 3, no está contemplada en la actualidad.

De todo lo anterior se concluye que **es necesario abordar la regulación básica de los elementos de competencia Estatal** concernidos en la **normativa reguladora de la relación contractual propia de la actividad alojativa de las VUT**, al amparo de la competencia estatal en materia de contratos del art. 149, 1, 8ª CE, que de una forma coherente y ordenada permita su aplicación y desarrollo a través de la normativa autonómica y local en el ejercicio legítimo de sus competencias.

Sólo así se puede ordenar la situación jurídica, social, económica y política de las Viviendas de Uso Turístico por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

2. Identificación de los vacíos de regulación competencia de la AGE de interés prioritario

Tal y como se ha expresado en el diagnóstico, la clave fundamental del régimen jurídico actual de las viviendas de uso turístico reside en el gran **vacío legal** derivado de la **DESREGULACION ESTATAL**.

Esta desregulación fue activada expresamente a través de dos normas de capital importancia para el tema que nos ocupa:

- I. El Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio, (en aplicación de la Directiva 2006/123/CE de

³³ Nicolás Alejandro Guillén Navarro en La vivienda con un uso turístico: entre el turismo «colaborativo» y la competencia desleal, página 46 y ss., de obra conjunta denominada “Viviendas de uso turístico: RÉGIMEN CIVIL, ADMINISTRATIVO Y FISCAL” Ed.Reus. 2018.

Servicios), entre ellas el Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre de Ordenación de apartamentos turísticos y de Viviendas turísticas vacacionales.

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

a) Efectivamente el PREÁMBULO, que ofrece una interpretación genuina del propio legislador dice expresamente:

*“Por último, en los últimos años se viene produciendo un aumento cada vez más significativo del uso del alojamiento privado para el turismo, **que podría estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal**, que van en contra de la calidad de los destinos turísticos; **de ahí que la reforma de la Ley propuesta los excluya específicamente** para que queden regulados por la normativa sectorial específica o, en su defecto, se les aplique el régimen de los **arrendamientos** de temporada, que no sufre modificación”.*

b) Para luego regular específicamente la **Exclusión** de esta figura de la aplicación LAU artículo 5 (**Arrendamientos excluidos** Del ámbito de aplicación de esta ley): con la siguiente redacción: 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 y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial.**

La cuestión principal es que se da una **contradicción** en los propios términos de la redacción de este artículo, toda vez que **el régimen jurídico específico de las VUT ha de abordar ineludiblemente aspectos de competencia básica Estatal, que exceden de la competencia sectorial**, que entendemos se puede referir a la materia de Turismo que es de competencia autonómica.

El Estado se desentiende así de esta materia y deja un **vacío legal**, en la definición de la '**tipificación de la actividad**' y el **régimen contractual**, con efectos en el régimen básico fiscal y otros que iremos desgranando progresivamente en este análisis.

Así, analizaremos ahora el alcance de la competencia autonómica en lo que concierne a la cuestión planteada del régimen jurídico de las VUT.



COMPETENCIA AUTONÓMICA en materia de ORDENACIÓN DEL TURISMO (148.1. 18ª C.E.)

Para empezar, observamos no sólo una gran diversidad de regulaciones, sino también una importante heterogeneidad entre ellas.

Así, se tipifican las viviendas vacacionales como aquéllas (incluso las sometidas a propiedad horizontal) que, amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato son comercializadas en canales de oferta turística para ser cedidas temporalmente en su totalidad a terceros con fines de alojamiento vacacional a cambio de un precio. Con distintos requisitos:

A veces requisito que sea la vivienda principal y residencia efectiva del titular (incluso empadronamiento) y en otras se exige la habitualidad (Comunidad Valenciana)

- A veces hay limitaciones temporales.
- A veces limitadas a Zonificación urbanística. (P. ej. PEUAT de Barcelona)
- A veces con limitación de techo/cupo de nº de VUT
- A veces sometidas a la aceptación expresa de la comunidad de propietarios, o con hoja informativa de las normas de convivencia de la comunidad de vecinos, en al menos 4 idiomas
- A veces Hojas de Reclamaciones
- A veces, teléfono de consultas e incidencias a disposición de las personas usuarias y a los vecinos
- A veces obligación de envío de la información sobre clientes a la Policía
- A veces con obligación de puesta a disposición del inquilino de un servicio de asistencia telefónica durante 24 horas⁴
- A veces exigencia de cédula de habitabilidad. y en otras un Certificado de idoneidad para vivienda de uso turístico (CIVUT en Comunidad Madrid)
- A veces obligación de equipamiento o dotación mínima de cuartos de baño y mobiliario obligatorios, o requisitos relacionados con el tamaño de las estancias, su capacidad - p. ej. Asturias máximo 14 personas en viviendas vacacionales-, además de requisitos técnicos, incluyendo el tamaño mínimo de las camas para las viviendas vacacionales
- A veces, extintores, señalización emergencia
- A veces con obligación de placa identificativa normalizada en el exterior
- A veces habilitación expresa (Autorización) municipal, en la mayoría "Declaración responsable" y en otros casos "comunicación previa"

En general se recoge la necesidad de Inscripción en Registro autonómico.

Con obligación de que aparezca el nº de registro en la publicidad.

A veces, suscripción de un seguro de responsabilidad civil de importe mínimo (entre 100 y e 300.000€).

La CNMC, en su informe de 2018³⁴, recoge la definición de la actividad VUT que nos ocupa ajustándose a lo dispuesto en la Ley4/2013 de modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), y preocupada por la introducción de distorsiones sobre la competencia efectiva derivada de las regulaciones autonómicas, comienza sus conclusiones partiendo de que *“Las VUT no suelen tener como uso exclusivo el alquiler turístico, siendo frecuente que el arrendador habite o utilice la VUT y la ceda temporalmente”* para continuar ensalzando su rol de dinamizador de la oferta turística compitiendo con los establecimientos tradicionales (hoteles, hostales, apartamentos), para finalizar constatando *“la necesidad de realizar una revisión en profundidad de la regulación vigente y en proyecto de las viviendas de uso turístico”*.

Por otro lado está en cuestión la determinación, conforme a la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio (Ley 17/2009, de 23 de noviembre) de si la actividad (o el establecimiento físico o VUT) ha de estar sometida a autorización (por razones de seguridad, salud u orden público) o a una

³⁴ E/CNMC/003/18 Estudios sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España.19 de Julio 2018

comunicación, o a una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad.

Resulta necesario el establecimiento unos criterios claros, inequívocos y reglados, y si han de limitarse el número de autorizaciones, por zonas, u otros criterios, y en su caso las limitaciones temporales o su duración.



Interpretación actual de la actividad VUT

A partir de lo dispuesto en la Ley 4/2013 de modificación de la LAU, para excluirla de su ámbito de aplicación, podría tipificarse la actividad VUT como:

" 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."

Es decir que esta es, por pasiva, la tipificación actual de la actividad VUT, porque si no, sería arrendamiento de temporada, o arrendamiento de cosa del Código Civil.

Conviene señalar que no estaría recogida la cesión por habitaciones y estancias, ni tampoco las que se contratan directamente entre particulares.

Y además tendría que haber sido contratada a través de terceros (canales turísticos o plataformas digitales), así como contar con una normativa sectorial turística.

Todo ello para entender que, si no lleva servicios aparejados, habría que darle el tratamiento de arrendamiento de inmueble o de cosa que nos lleva a tener que acogerla como actividad no profesional ni empresarial y llevarnos a un modelo de tratamiento administrativo escurridizo e incontrolable y fiscalmente opaco, cuando no fraudulento.

La clave para determinar si estamos ante un contrato de arrendamiento o ante un contrato de hospedaje está en la prestación adicional de servicios al mero arrendamiento de un inmueble.

Podríamos entender que con una nueva regulación crearíamos la figura de “alojamiento en vivienda de uso turístico” como una subespecie del contrato de hospedaje, siempre y cuando la prestación de los servicios absorbiera y superara a la naturaleza arrendaticia, que actualmente predomina en la Doctrina y en la Jurisprudencia.

¿Cuáles son los servicios propios de un alojamiento VUT?

Equipada con muebles, electrodomésticos y accesorios (ropa de cama, vajilla, cubertería, mantelería, menaje de cocina, trapos de cocina, bolsas y cubos de la basura, toallas, artículos de higiene personal y tocador, artículos de limpieza).

Entrega en condiciones de limpieza y abonada una cantidad para la limpieza a la salida.

Suministros necesarios para el correcto disfrute del inmueble (agua, luz, enchufes, - calefacción o aire acondicionado).

Otros servicios mínimos: (entrega de llaves, registro del huésped, cumplimentación de requisitos de seguridad ciudadana, atención e información al huésped).

Servicios usuales: Información previa a la llegada con datos útiles, planos, indicaciones de acceso a la VUT, autobuses, restaurantes, cafeterías, supermercados, atracciones turísticas cercanas, así como Pack de bienvenida (algún alimento, básicos de desayuno, café, té, etc...).
"Super host" (bienvenida y explicación detallada de lugares de interés turístico...).

Realmente son servicios típicos de los alojamientos VUT que claramente trascienden de la mera relación arrendaticia, y que meritan el reconocimiento de la prestación de unos servicios turísticos específicos, con una naturaleza jurídica propia del hospedaje. En esta línea estaría la excepción del derecho de desistimiento, aplicable a los contratos que se refieran a *"El suministro de servicios de alojamiento para fines distintos del de servir de vivienda"*³⁵.

Además resulta necesario regular con nitidez el Régimen Jurídico Civil o Mercantil de los contratos VUT, entendidos como articuladores de la actividad de "cesión temporal de uso de la totalidad o parte de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa" o de alquiler para uso turístico de corta duración, pudiéndose dar el caso de que en unos supuestos pueda ser civil y en otros mercantil, atendiendo a la profesionalidad del hospedador o anfitrión, a la "habitualidad" de dicha cesión, pero sobre todo a la existencia de prestación de servicios adicionales.

Un elemento subyacente de enorme trascendencia es la consideración o no de si la actividad de alojamiento en vivienda de uso turístico conlleva la prestación de servicios adicionales con carácter suficiente como para superar la naturaleza arrendaticia y arrastrarla al régimen del hospedaje. Sería algo así como "hospedaje en VUT", que llevaría inevitablemente al tratamiento del anfitrión como profesional o empresario, con trascendencia incluso a nivel tributario atribuyendo al arrendador la condición de sujeto

³⁵ Artículo 103.L, de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras Leyes Complementarias (Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre) actualizada conforme a Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

pasivo del IVA y su actividad como una operación no-exenta del IVA, además de una serie de obligaciones propias de la actividad profesional o empresarial.

Otro vacío legal es el referido a la intervención de terceros (canales turísticos o plataformas de la Sociedad de la Información) en la contratación ya que *“no es lo mismo que se trate de una contratación realizada directamente entre el titular del derecho de uso y el usuario del alojamiento, que de una contratación realizada a través de un intermediario”*³⁶. Como ya apuntábamos en el diagnóstico, este es uno de los elementos a trabajar, sobre todo a partir de la reciente Sentencia del Tribunal Supremo 2/2022, ya citada que entendió necesario profundizar en el régimen jurídico de los “prestadores de servicios de la sociedad de la información” y su responsabilidad, con especial proyección en el ámbito de las viviendas o alojamientos turísticos, y en particular trató, entre otros aspectos, de aclarar cuál es el papel de estas “plataformas”.

Si tenemos en cuenta la significativa incidencia de la actividad de las viviendas de uso turístico en la actividad económica y en los intereses generales, reflejada en el cuadro siguiente, observamos que apuntan a deficiente regulación o ineficacia de la misma.

VUT: Externalidades no suficientemente reguladas

1. Molestias a los residentes (ley de Propiedad horizontal)
 - (a) ruidos
 - (b) salubridad
 - (c) privacidad
2. Carencia de seguridad en las viviendas y edificios
3. Decremento de la oferta de vivienda
4. Masificación de espacios públicos
5. Gentrificación/turistificación de los espacios públicos
6. Encarecimiento del precio de la vivienda (alquiler o compra)

Parece claro que estas cuestiones están ya más reguladas a nivel autonómico y local, no obstante, lo cual, puede resultar de interés estudiar de qué manera una regulación básica a nivel estatal, podría ayudar a hacer más efectivo el cumplimiento de estas regulaciones.

Si abordamos el encaje de las VUT y la correcta inserción de esta tipología de alojamientos en el entramado urbano en la Regulación del uso del SUELO y del uso de la VIVIENDA, conforme a lo dispuesto en el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) podemos constatar que teniendo en cuenta lo dispuesto en el Artículo 1, que dice que el *Objeto de esta Ley es regular las condiciones básicas que garantizan:*

- a) La igualdad en el ejercicio de derechos y deberes relacionados con el suelo, y

³⁶ M. Luisa Moreno-Torres Herrera en “Ámbito subjetivo del contrato de alojamiento turístico” op. Cit, pág.212 y ss.

- b) Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias **para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.**

Llegamos a la conclusión de que las viviendas han de estar destinadas a que los ciudadanos puedan cumplir su **derecho constitucional a disponer de una vivienda digna**, y no a que se dediquen al turismo en su versión mercantil, o en su versión civil. De ninguna manera recoge como objetivo la creación de un parque de viviendas de uso turístico.

Se puede observar que la utilización de las viviendas para el uso turístico supone una cierta perversión de la calificación residencial para un uso terciario en una ciudad que no ha sido diseñada a tal fin, sino dependiendo de la mera liberalidad de los titulares de las viviendas, que se supone que ya no las necesitan para vivir ellos, sino que pueden prescindir de ese uso para destinarlas al uso turístico a cambio de un precio.

Por otro lado, esta Ley Básica Estatal, recoge en su Artículo 3 "**Principios de Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible**", que *"Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, **procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:***

- **Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual** en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios...³⁷.
- **Valorarán, en su caso, la perspectiva turística, y permitirán y mejorarán el uso turístico responsable.**

Es decir, que de alguna manera está encomendando a las administraciones autonómicas y locales que valoren la perspectiva turística en sentido amplio, pero sin recoger la 'tipificación' de la actividad VUT y la naturaleza jurídica de la actividad.

³⁷ Art. 2 Definiciones: 3. Residencia habitual: la que constituya el domicilio de la persona que la ocupa durante un período superior a 183 días al año.

Art. 3 "in fine" El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia (se supone que remitiendo su desarrollo a las Comunidades Autónomas)

Por todo ello quizá se pudiera proponer que:



En base a lo dispuesto en los artículos 149. 1.1ª, 8ª de la Constitución Española, y por tanto en la COMPETENCIA DEL ESTADO, se podría añadir un apartado 'j.bis' en el artículo 3.3, del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), que recogiera la tipificación de la actividad VUT, y su régimen jurídico básico.

Conviene no olvidar que el propio Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que estamos analizando, recoge en su **artículo 5. Derechos del ciudadano**.

*Disfrutar de una **vivienda digna**, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, **que constituya su domicilio**, libre de ruido...*

Lo cual unido al apartado arriba citado deja bastante clara la prioridad en esta materia, remitiendo su desarrollo a las Comunidades Autónomas, que están obligadas a velar por estos derechos del ciudadano y a diseñar las políticas urbanísticas necesarias a tal fin, sin salirse de su ámbito competencial, que conforme a lo dispuesto en el artículo 148.1 CE: Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de

- Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. 148.1.18
- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. 148.1.3

Respecto de las competencias en materia de turismo o de Ordenación del Territorio y Urbanismo, está claro que no puede llegar a regular los elementos esenciales de la definición de la actividad VUT, su régimen jurídico civil o mercantil, el régimen general de los contratos, ni la sujeción a IVA, tampoco el régimen de las Plataformas conforme a (Ley 34/2002, de 11 de julio) de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, ni el encaje en la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio (Ley 17/2009, de 23 de noviembre)

Esta ha sido la causa de la enorme dificultad para ordenar esta cuestión desde las competencias autonómicas y desde las competencias de las entidades locales que están realizando un esfuerzo titánico para abordarlo desde el planeamiento urbanístico y desde las ordenanzas municipales, sin poder llegar a atajar el problema, y más aún con enormes dificultades para obligar al cumplimiento de las normas que dictan.

Es por ello, por lo que, concluimos que conviene abordar la regulación de estos elementos esenciales a través de una regulación básica estatal que de homogeneidad al uso de las viviendas para el uso turístico.

2. Diagnóstico de las plataformas comercializadoras de VUT

1. Introducción y antecedentes

Procedemos al análisis-diagnóstico de las figuras de intermediación o “canales de oferta turística” en la actualidad, y a tratar de extraer los elementos relevantes a integrar en la propuesta de normativa básica estatal, con especial atención a su régimen jurídico y naturaleza contractual.

El panorama jurídico del alojamiento VUT se complejiza con la llegada de la regulación europea de las plataformas de intermediarios digitales en la era de la economía colaborativa, que ha dado lugar a la promulgación de Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico, que ha de ser interpretada a la luz de la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como la Comunicación de la Comisión³⁹ denominada “Una Agenda Europea para la economía colaborativa” que propicia como característica específica de la economía colaborativa que los prestadores de servicios sean a menudo particulares que ofrecen activos o servicios entre pares de manera ocasional, creando las condiciones para esta nueva actividad VUT, especificando expresamente que «*los particulares que ofrezcan servicios entre pares de manera ocasional a través de plataformas colaborativas no deben ser tratados automáticamente como prestadores de servicios profesionales*»⁴⁰

Por otro lado, el Comité Económico y Social Europeo, además de recoger la incidencia del consumo colaborativo como fuente de empleo y economía, señalando que es complemento de la economía de la producción mediante la economía del consumo, en las conclusiones y recomendaciones del dictamen denominado “Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI” (2014/C 177/01), dice expresamente que:

*La complejidad y trascendencia que acompañan a la emergencia del consumo colaborativo o participativo exige que **las instituciones pertinentes**, a partir de los estudios precisos, **acometan regular y ordenar las prácticas que se desarrollan en su seno, de manera que puedan establecerse los derechos y responsabilidades de todos los agentes que en él operan. Por una parte, puede cubrir las necesidades sociales en casos de enfoque no comercial, y por otra, contribuir como actividad con ánimo de lucro, a generar empleo, cumpliendo con las normas fiscales, normas de seguridad, responsabilidad, protección del consumidor y demás normas imperativas.***⁴¹

Es decir que ya desde 2014 está recomendando su regulación, que es justamente lo que proponemos hacer en relación a su participación en los “alojamientos VUT”.

Conviene señalar que estas plataformas, sean colaborativas o no (hay mucho debate al respecto⁴²) han brotado con gran fuerza en el ámbito del “alojamiento VUT”, prestando sus servicios para **poner en**

³⁹ “COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. “Una Agenda Europea para la economía colaborativa” Bruselas, 2.6.2016. COM(2016) 356 final.

⁴⁰ Id. Anterior. Pág 8 en recuadro.

⁴¹ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo: Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI (2014/C 177/01)

⁴² Rafael Sanz Gómez, en su Comunicación “Airbnb, ¿economía colaborativa o economía sumergida? Reflexiones sobre el papel de las plataformas de intermediación en la aplicación de los tributos” presentada la Jornada “Fiscalidad de la economía colaborativa: especial mención a los sectores de alojamiento y transporte” (Instituto de Estudios Fiscales, 16 de junio de 2017), recuerda que *En nuestro estudio del fenómeno Airbnb hemos encontrado frecuentes críticas que consideran que no nos*

contacto a los titulares de un derecho de disposición de la vivienda (por ostentar la propiedad, un derecho de arriendo, o de subarriendo, incluso como meros precaristas), que a partir de ahora denominaremos **“anfitriones”** (como lo hacen algunas de las plataformas), que están dispuestos a alojar a turistas que van a disfrutar de ella en su visita o estancia en el lugar, **con estos usuarios**, que a partir de ahora llamaremos **“huéspedes”**.

Desde un punto de vista jurídico, **la actividad de poner en contacto a anfitriones con huéspedes, a cambio de un precio**, es de Derecho privado (civil o mercantil), encontrándonos por un lado con una ausencia de regulación específica (de derecho privado) en la materia, por otro lado con su consideración como entidades y servicios de la Sociedad de la información⁴³, y por último con unas normativas autonómicas que están pretendiendo intervenir en su esfera de actividad, con un intenso debate doctrinal y con una jurisprudencia que va fijando posiciones al hilo de las acciones judiciales provocadas por las demandas planteadas (como no podía ser de otra manera) aplicando el Ordenamiento Jurídico a su disposición.

También la Comisión Europea está ocupándose de esta cuestión a través de la Iniciativa “Servicios turísticos: iniciativa sobre alquileres de corta duración”, y dentro de ella como elemento esencial el de las plataformas de reserva on-line. En concreto en este momento se está debatiendo la posibilidad de dictar un Reglamento Europeo que imponga las obligaciones armonizadas de las plataformas de economía colaborativa en el ámbito de los alquileres de corta duración, en el contexto de lo que denominan “un turismo inteligente empoderado digitalmente para 2030” en el que otorgan a las plataformas ‘on-line’ el rol de facilitadores de una economía turística responsable justa y de confianza, **mediada ‘en línea’**.⁴⁴ Conviene señalar que parten de la idea de que:

*“El segmento del alquiler de corta duración se caracteriza por una **falta de transparencia**. Las plataformas de reserva en línea suelen disponer de datos sobre los alquileres de corta duración, pero, salvo en el ámbito de la fiscalidad, no los comparten de forma sistemática y coherente con las autoridades públicas de la UE.*

*Esto suele deberse, entre otras cosas, a la **incertidumbre en cuanto a las normas aplicables**, a la falta de solicitudes coherentes y sistemáticas de las autoridades públicas y a las preocupaciones en materia de privacidad.”⁴⁵.*

encontramos ante una verdadera manifestación de economía colaborativa. La experiencia inicial en que se inspiraron los creadores de la empresa es la suya propia, cuando decidieron el subarriendo de su vivienda con ocasión de un congreso del sector del diseño en San Francisco, en 2007, ofreciendo dormir en colchones inflables (de ahí el nombre Airbnb: Airbed & Breakfast). El concepto de economía colaborativa precisamente está vinculado con compartir lo propio (recuérdese el título de una de las obras que dan forma al movimiento: What’s Mine is Yours) y, en el ámbito de la vivienda, implicaría compartir la propia casa con terceros

⁴³ Regulada por un conjunto normativo compuesto por la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información; la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) y, por último, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

⁴⁴ DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN. “Escenarios hacia la creación conjunta de caminos de transición para el turismo hacia un ecosistema más resiliente, innovador y sostenible” Bruselas 21.06.2021. SWD(2021) 164 final.

⁴⁵ Encuesta de la Iniciativa “Servicios turísticos: Iniciativa sobre alquileres de corta duración” apartado II Cuestiones relacionadas con la transparencia.

En cualquiera de los casos, se les reconoce siempre a estas plataformas el papel de intermediarios o mediadores de los servicios de alquiler de alojamiento a corto plazo.

Se debe profundizar en estos aspectos, como aspectos relevantes, a saber:

- La naturaleza civil o en su caso mercantil, de la relación de intermediación
- Su encaje en la regulación propia de la Sociedad de la Información.
- La intervención administrativa desde la competencia sectorial en materia de Turismo, que es de nivel autonómico.

2. Valoración competencial

El cumplimiento de la llamada del Comité Económico Social, arriba apuntada en el sentido de que “... **las instituciones pertinentes, a partir de los estudios precisos, acometan regular y ordenar las prácticas que se desarrollan en su seno**[de la economía colaborativa]”, no se puede resolver en su integridad ni desde la competencia autonómica ni desde la de los entes locales, porque realmente corresponde al nivel del Estado, si bien es compatible con la regulación complementaria derivada de la normativa sectorial, competencia de aquéllos.

Sobre todo, entendemos que esa intermediación en los términos apuntados en el apartado anterior, y con la enorme envergadura que tiene dicha actividad en términos económicos es de competencia estatal.

C.E. Art. 149.1. *El Estado tiene **competencia exclusiva** sobre las siguientes materias:*

1ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

6ª. Legislación mercantil...

8ª Legislación civil, bases de las obligaciones contractuales, y normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho,...

13ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Es por ello que, en ausencia de una regulación básica estatal, su abordaje desde la competencia autonómica y local, puede resultar disconforme a Derecho, como diferentes sentencias lo van confirmando.

3. Aspectos relevantes

La intervención de “los canales de oferta turística” en el marco de la economía colaborativa, nos trae a colación la calificación jurídica de los servicios prestados por las **plataformas colaborativas**, cuya función

se define por ellos como la de solamente poner en contacto al prestador de servicios con el usuario, existiendo una remuneración entre ellos. Como expresa el profesor García Mayo, de la Universidad de Sevilla, *“Se trata de un papel, el de las empresas intermediadoras, que sobrepasa la mera intermediación pero que no suele estar debidamente reflejado en las normas sobre VUT”*⁴⁶.

Concretamente, la cuestión estriba en dilucidar si se trata de un mero proveedor de servicios de la sociedad de la información, como defienden ellos y así ha sido recogida en reciente sentencia del Tribunal Supremo⁴⁷, o de una prestación de servicios turísticos, conllevando, esta última calificación, la necesidad de la habilitación correspondiente.

La relación jurídica entre la plataforma y el anfitrión, así como entre la plataforma y el huésped, son relaciones de derecho privado, sometidas a la intervención de diferentes normativas administrativas.

En primer lugar, conviene señalar que, **cuando intervienen estas plataformas, convierten la relación jurídica casi de una manera inevitable, en una relación triangular**, ya que el anfitrión y el huésped se ponen en contacto a través de un servicio prestado por la plataforma que suele ser una página web, y consuman el acuerdo de voluntades a través de este servicio, que además presta una serie de elementos relevantes, sino determinantes, para la conformación de la voluntad de ambos anfitrión y huésped, además de la propia mediación por un lado y por otro su intervención y participación directa en el pago, retención y cobro del precio, como todo el mundo sabe, elemento esencial del contrato. Además, en el caso de Airbnb cobra por sus servicios al anfitrión y al huésped.

Así, su intervención en las transacciones económicas entre el “anfitrión” y el “huésped”, cobrando del huésped la totalidad del precio anticipadamente, cuando contrata el alojamiento, reteniendo la totalidad del mismo hasta 24 horas después del alojamiento efectivo, momento en que efectúa el pago al anfitrión, ya supone una intervención activa y no neutra, como señala un informe sobre la aplicación del régimen de exención de responsabilidad de los prestadores del servicio de alojamiento o almacenamiento de datos previsto en el artículo 16 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico «LSSI»⁴⁸, significando que sería asimilable a la Comisión mercantil, de los artículos 244 y siguientes del Código de Comercio.

Esta actividad, para el caso de las plataformas (Airbnb es un ejemplo), no deja de constituir una relación contractual privada por ser un contrato de mediación y corretaje, además de intermediación en el pago, realizada a través de un complejo entramado de empresas internacionales, entre ellas ‘Airbnb Ireland UC’ y Airbnb Payments UK Ltd, que tal y como hemos comentado estaría sujeta al derecho mercantil, en los

⁴⁶ Manuel García Mayo en “Ideas claves sobre alojamiento en viviendas de uso turístico”. Op. Cit. Ed. Reus 2020, pág. 398.

⁴⁷ Sentencia de la sala Tercera de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo nº 2/2022, 7 de Enero de 2022 *“Es un Prestador de Servicios de la Sociedad de la Información... que solo actúa como una plataforma tecnológica que se limita a publicar los anuncios de sus usuarios, que son los que determinan la información y el contenido de los mismos, de forma que mantiene una posición neutral.”*

⁴⁸ Informe sobre el artículo 16 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico que regula el régimen de exención de responsabilidad de los prestadores del servicio de alojamiento o almacenamiento de datos. Secretaría de Estado de telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. 11 de Julio de 2014.

supuestos de que sea tipificable como comisión mercantil, o al mandato del Código Civil. **De ahí la importancia de regular la relación contractual desde la competencia básica del Estado.**

La confirmación de que la actividad de las plataformas “consiste en una actividad de mediación o marketing... que produce una retención y cobro del precio pagado” ya está en la Sentencia 309/2016, de 29 de noviembre, del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 11 de Barcelona.

Por otro lado, la dimensión digital de esta intervención de las plataformas, nos lleva a la regulación europea de las plataformas de intermediarios digitales en la era de la economía colaborativa, concretamente al ámbito de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior, y a su trasposición al Derecho interno a través de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico, a la luz de la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; y finalmente a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que ha sido objeto de trasposición por la a Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio (Ley 17/2009, de 23 de noviembre) y en Cataluña por el Decreto Legislativo para la Adecuación de Normas con Rango de Ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, Relativa a los Servicios en el Mercado Interior de Catalunya (Decreto Legislativo 3/2010, de 5 de octubre).

Pero como establece la Ley 17/2009 la que, refiriéndose únicamente a las actividades de servicios por cuenta propia que se realizan a cambio de una contraprestación económica, pone límites a los regímenes de autorización previa, que sólo se podrán imponer cuando a) No sean discriminatorios, b) estén justificados por una razón imperiosa de interés general y c) sean proporcionados o que el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva. En particular, se considerará que no está justificada una autorización cuando, para facilitar, si es necesario, el control de la actividad, sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador.

La cuestión a dilucidar, pues, es si las plataformas son solamente proveedores de servicios de la sociedad de la información o, por el contrario, nos encontramos ante la prestación de otro tipo de servicios, en particular los servicios turísticos.

4. Encaje en la regulación propia de la Sociedad de la Información

Nos encontramos ante la cuestión de si las plataformas, además de ser proveedores de servicios de la sociedad de la información, prestan también servicios turísticos, siendo un hito la sentencia núm. 309/2016, de 29 noviembre, del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 11 de Barcelona ya citada, que señala que la actividad de intermediación prestada en ese caso por Airbnb, era claramente comercial, a pesar de la enorme dificultad derivada del hecho de que “Airbnb realiza **“una actividad económica específica no regulada en términos tales que pueda afirmarse que se infringe la normativa de modo flagrante”**”

Como señala el Doctor en Derecho, profesor y director de la Escuela de Turismo de Zaragoza⁴⁹ Nicolás Alejandro Guillén Navarro, analizando la sentencia 297/2017, de 23 de noviembre, del Juzgado Contencioso administrativo núm. 2 de Valencia, estas plataformas **prestan servicios «que suponen una actividad económica, que dan lugar a una contratación en línea, al ofrecimiento de información en línea y al alojamiento de datos e información facilitados por sus usuarios a través de su portal web»** de forma que, además de meros prestadores de «comunicación electrónica a través de un espacio digital en el que los usuarios interaccionan entre sí para ofrecer o recibir un servicio», merecen una calificación jurídica de “prestador de actividades turísticas”

La sentencia también resuelve la cuestión planteada por la plataforma HOMEAWAY SPAIN SL de si la regulación de la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (Ley 34/2002, de 11 de julio) aplicable a las plataformas, excluye a estas de la aplicación de las normas sectoriales, porque según ellos, “los servicios que presta la misma no tienen por finalidad la prestación de actividades turísticas a cambio de precio alguno, pues únicamente proporciona un servicio de comunicación electrónica a través de un espacio digital en el que los usuarios interaccionan entre sí para ofrecer o recibir un servicio” y así mismo pretenden exonerarse de la responsabilidad respecto de la veracidad y conformidad a derecho de los contenidos que aparecen en sus páginas web argumentando que “el artículo 15 de la misma [LSSI], establece un mandato a los Estados miembros relativo a la imposibilidad de imponer a un prestador de servicios de la sociedad de la información la obligación de supervisar o monitorizar los contenidos generados por los destinatarios del servicio, por tanto no cabe que una norma de un Estado miembro establezca un régimen de responsabilidad distinto a los prestadores de servicios de la sociedad de información ni establezca la obligación del servicio de monitorizar o supervisar los contenidos generados por los usuarios”.

La sentencia desestima el recurso de HOMEAWAY SPAIN SL, con imposición de costas a ésta, declarando conforme a Derecho la imposición de multa de 30.000€ por la infracción del artículo 52.5 de la Ley 3/1998

⁴⁹ Nicolás Alejandro Guillén Navarro “La regulación de la vivienda de uso turístico en España” Ed. Iustel, 2021

de 21 mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana que literalmente establece que constituye una **‘infracción muy grave’** **“El incumplimiento de las obligaciones de publicidad y comunicación en la comercialización de apartamentos o viviendas turísticas, siendo responsables solidarios de la inclusión y la veracidad de los datos incluidos en sus medios los titulares de los canales de publicidad o comercialización.”** consistente en concreto en **el incumplimiento de la obligación de carácter formal recogida en el artículo 18 bis de la ley 3/98 valenciana de que “ El número de inscripción en el Registro de Empresas, Establecimientos y Profesiones Turísticas asignado a cada vivienda turística, deberá de constar en todo tipo de publicidad que los anuncie .”** y entiende la sentencia que la plataforma actúa como intermediario, prestador del servicio turístico recogido en el artículo 3.Dos.3 de la citada Ley 3/98 Valenciana, conforme al cual **“Tendrán la consideración de servicio turístico la prestación, mediante precio, de las siguientes actividades (...) Organización, intermediación y comercialización del producto turístico”**. Y la aplicación de esta ley no es contraria a la regulación de la Ley 34/2002, ya que su artículo 1.2 dispone que **“Las disposiciones contenidas en esta Ley se entenderán sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas estatales o autonómicas...”** para concluir de esta manera **“Y dicha obligación, y por tanto el hecho sancionado, no vulnera el régimen establecido en el artículo 16 de la ley 34/2002, porque no exige que la recurrente supervise la veracidad del dato consignado”**.

Esta posición viene avalada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en procedimiento prejudicial de 2019 respecto los servicios prestados por Airbnb⁵⁰. Así, en el apartado 40 de la sentencia, deja claro que **la actividad de intermediación de Airbnb es un «servicio»**, con arreglo al artículo 56 TFUE y a la Directiva 2006/123.⁵¹ Y **es un “servicio de la sociedad de la información”⁵²** que **“no se puede considerar parte integrante de un servicio global de alojamiento”** conforme a lo dispuesto en el apartado 57 de la sentencia TJUE⁵³

⁵⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en procedimiento prejudicial de 19 de diciembre de 2019, Asunto C 390/18, Caso Irlanda/Airbnb. 40 Con carácter previo, por un lado, se ha de señalar que ni las partes ni los demás interesados que intervienen en el presente procedimiento cuestionan que la actividad de intermediación objeto de controversia en el litigio principal esté comprendida en el concepto de «servicio», con arreglo al artículo 56 TFUE y a la Directiva 2006/123.

⁵¹ Apartado 45 Sª TJUE citada en nota anterior: *“... el servicio en cuestión en el litigio principal tiene por objeto poner en contacto mediante una plataforma electrónica, a cambio de una remuneración, a potenciales arrendatarios con arrendadores profesionales o no profesionales que ofrecen servicios de alojamiento de corta duración, con el fin de que los primeros puedan reservar un alojamiento”*.

⁵² Ibidem. Apartado 49 Así pues, tal servicio cumple los cuatro requisitos acumulativos mencionados en el artículo 1, apartado 1, letra b), de la Directiva 2015/1535 y, por tanto, constituye **en principio un «servicio de la sociedad de la información»** en el sentido de la Directiva 2000/31

⁵³ Aporta la Sentencia comentada la reflexión de que Airbnb aporta un servicio diferencial al conformar una lista organizada del conjunto de las ofertas, junto con las herramientas de búsqueda, de localización y de comparación entre ellas, que constituye, por su importancia, un servicio que no puede considerarse meramente accesorio de un servicio de alojamiento (Apartado 54 de la sentencia TJUE), a la vez que no es indispensable para llevar a cabo la prestación del servicio de alojamiento, que se pueden realizar en agencias inmobiliarias, los anuncios clasificados en papel o en formato electrónico o incluso los sitios web de alquiler de inmuebles. (apartado 55) Véanse los Apartados 50 y ss

“50 ...el Tribunal de Justicia ha declarado que, si bien un servicio de intermediación que cumpla todos esos requisitos constituye, en principio, un servicio distinto del servicio subsiguiente al que está vinculado y, por consiguiente, debe calificarse de «servicio de la sociedad de la información», no ocurre así en el supuesto de que ese servicio de intermediación forme parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal sea un servicio al que corresponda otra calificación jurídica (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, apartado 40)”;

“51 En el presente asunto, AHTOP alega esencialmente que el servicio prestado por Airbnb Ireland es parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal es una prestación de alojamiento. En este sentido, considera que Airbnb Ireland no se

Entiende el TJUE que todos los servicios que presta Airbnb participan de la lógica colaborativa inherente a las plataformas de intermediación, incluyendo la intermediación en los pagos, incluidas retenciones, garantías por daños, seguro de responsabilidad civil, todo lo cual *“tampoco es suficiente para modificar la calificación jurídica del servicio de intermediación prestado por dicha plataforma.(apartados 59 a 63 de la sentencia) manteniendo su naturaleza de «servicio de la sociedad de la información» y “no pueden asimilarse a las del servicio de intermediación que dio lugar a las sentencias de UBER en 2017⁵⁴, ya que “no permiten demostrar que Airbnb Ireland ejerza tal influencia decisiva en las condiciones de prestación de los servicios de alojamiento a los que está vinculado su servicio de intermediación, puesto que, en particular, Airbnb Ireland no determina ni directa ni indirectamente el precio de los arrendamientos, como se ha indicado en los apartados 56 y 62 de la presente sentencia, al igual que tampoco selecciona a los arrendadores ni los alojamientos que estos ofrecen en su plataforma” (Apartado 68).*

Pero todo esto no quita para que su relación contractual haya de sujetarse a la normativa básica del estado, en materia civil y mercantil, en materia de contenido del mandato civil, de la comisión mercantil, o de los aseguramientos.

limita a poner en contacto a dos partes a través de la plataforma electrónica epónima, sino que también ofrece servicios adicionales característicos de la actividad de intermediación en transacciones inmobiliarias.”

“52 ... No obstante, si bien es cierto que el servicio de intermediación prestado por Airbnb Ireland tiene por objeto facilitar el alquiler de un alojamiento, que efectivamente está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123, la naturaleza de los vínculos existentes entre tales servicios no justifica que se excluya la calificación como «servicio de la sociedad de la información» del servicio de intermediación y, por consiguiente, la aplicación de la Directiva 2000/31 al mismo.”

“53 ...En efecto, ese servicio de intermediación es disociable de la transacción inmobiliaria propiamente dicha en la medida en que no solo tiene por objeto la realización inmediata de una prestación de alojamiento, sino, más bien, sobre la base de una lista estructurada de los alojamientos disponibles en la plataforma electrónica epónima que correspondan a los criterios de las personas que buscan un alojamiento de corta duración, proporcionar un instrumento que facilite la conclusión de contratos en futuras transacciones. La creación de esa lista en beneficio tanto de quienes dispongan de alojamientos para arrendar como de quienes buscan ese tipo de alojamiento constituye el principal rasgo de la plataforma electrónica gestionada por Airbnb Ireland.

“ 55 ...Por otra parte, un servicio como el prestado por Airbnb Ireland en modo alguno resulta indispensable para llevar a cabo la prestación de servicios de alojamiento, ni desde el punto de vista de los arrendatarios ni del de los arrendadores que recurran a él, puesto que ambos disponen de otros muchos cauces, algunos de los cuales existen desde hace mucho tiempo, como las agencias inmobiliarias, los anuncios clasificados en papel o en formato electrónico o incluso los sitios web de alquiler de inmuebles. A este respecto, el mero hecho de que Airbnb Ireland compita directamente con estos últimos cauces ofreciendo a sus usuarios, tanto arrendadores como arrendatarios, un servicio innovador basado en las particularidades de una actividad comercial de la sociedad de la información no permite concluir que sea indispensable para la prestación de un servicio de alojamiento.

⁵⁴ Ibidem S^a TJUE apartados 65 y 66

“65 Asimismo, y contrariamente a lo que alegan AHTOP y el Gobierno francés, las modalidades de funcionamiento de un servicio de intermediación como el prestado por Airbnb Ireland no pueden asimilarse a las del servicio de intermediación que dio lugar a las sentencias de 20 de diciembre de 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981), apartado 39, y de 10 de abril de 2018, Uber France (C-320/16, EU:C:2018:221), apartado 21.

66 Además de que esas sentencias se inscribían en el contexto específico del transporte urbano de pasajeros al que se aplica el artículo 58 TFUE, apartado 1, y de que los servicios prestados por Airbnb Ireland no son comparables a los que fueron objeto de los asuntos que dieron lugar a las sentencias a que se ha hecho referencia en el apartado anterior, en las prestaciones accesorias mencionadas en los apartados 59 a 63 de la presente sentencia no es posible apreciar el nivel de control constatado por el Tribunal de Justicia en dichas sentencias”.

O sea que esta sentencia deja definido el servicio de Airbnb como un «servicio de la sociedad de la información» comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/31/CE constituido por:

- un servicio de intermediación,
- prestado a cambio de una remuneración,
- que tiene por objeto poner en contacto mediante una plataforma electrónica a potenciales arrendatarios con arrendadores, profesionales o no profesionales, que proponen servicios de alojamiento de corta duración
- y que, además, ofrece otras prestaciones accesorias de ese servicio de intermediación.

Además, **la sentencia** del TJUE comentada **impide la aplicación de las medidas restrictivas aplicables** a la prestación del servicio global alojativo en el que se enmarca el específico servicio de la Prestadora de Servicios de la Sociedad de la Información (PSSI) derivadas de la legislación a la materia, como era en Francia la Ley Hoguet⁵⁵, **por el mero hecho de que dichas medidas no hayan sido notificadas a la Comisión, (ni a Irlanda)** con arreglo al artículo 3, 4, b), de la Directiva 2000/31.

O sea que **a las plataformas no se les puede exigir una autorización previa**, y las restricciones que se les vayan a imponer han de estar comunicadas a la Comisión Europea y al estado miembro al que pertenezcan si queremos que sean aplicables.

a. Intervención administrativa desde la competencia sectorial en materia de Turismo, que es de nivel autonómico

La sentencia de Valencia citada, dejó claro que la Administración Autonómica es competente para actuar en materia de Turismo, en este caso en expediente sancionador, ya que *“La actividad de la recurrente consiste en la puesta a disposición de un portal web de búsqueda de alojamientos turísticos mediante la publicidad de los mismos que permite la puesta en contacto entre clientes o usuarios interesados en ofrecer y demandar viviendas para uso turístico, realizando las reservas de alojamiento a través de su plataforma. Actuaría, por tanto, como intermediario, y puesto que su actividad se centra en la publicidad de alojamientos turísticos, sí le sería aplicable la Ley 3/1998 [de turismo de la Comunidad valenciana], de*

⁵⁵ El artículo 1 de la loi n° 70-9, du 2 janvier 1970, réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce. Establece lo siguiente: «Las disposiciones de la presente Ley serán aplicables a las personas físicas o jurídicas que, de forma habitual, realicen o asistan en la realización, incluso con carácter accesorio, de operaciones que tengan por objeto bienes ajenos relativas a: 1º la compra, la venta, la búsqueda, el intercambio, el arrendamiento o subarrendamiento, sea o no de temporada, de inmuebles, vacíos o amueblados, edificados o no»; y El artículo 3 de esta Ley dispone que: «Las actividades enumeradas en el artículo 1 solo podrán desarrollarse por las personas físicas o jurídicas titulares de **una tarjeta profesional** en la que se especifiquen las operaciones que pueden llevar a cabo, expedida, por una duración y con arreglo a las modalidades establecidas mediante Decreto del Conseil d'État...

acuerdo con el artículo 3.Dos.3, conforme al cual " Tendrán la consideración de servicio turístico la prestación, mediante precio, de las siguientes actividades (...) Organización, **intermediación y comercialización** del producto turístico". Y conforme a los artículos 4 y 5.d) de la citada Ley. Y la aplicación de esta Ley no es contraria a la regulación de la Ley 34/2002, ya que su artículo 1.2 dispone " Las disposiciones contenidas en esta Ley se entenderán sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas estatales o autonómicas... "

Queda claro que las plataformas ven su actividad intervenida por la normativa sectorial que les sea de aplicación.

En el caso que nos ocupa la plataforma está obligada a "incluir en la publicidad de los alojamientos turísticos publicitados en su plataforma el n.º de inscripción en el Registro de Empresas, Establecimientos y Profesionales Turísticas, y dicha obligación es de índole formal y perfectamente controlable por la recurrente, basta con incluirla como campo obligatorio a rellenar por los usuarios que pretendan publicitar sus alojamientos en su plataforma. Y dicha obligación, y por tanto el hecho sancionado, no vulnera el régimen establecido en el artículo 16 de la ley 34/2002, **porque no exige que la recurrente supervise la veracidad del dato consignado**".

Adicionalmente, la reciente sentencia de nuestro Tribunal Supremo en esta materia, dictada en relación a la Resolución de la Directora de la Generalitat de Cataluña que básicamente, en lo que interesa, ordenaba a Airbnb que "... bloquee, suprima o suspenda definitivamente, de la página web *airbnb.es* o cualquier otra web que pueda utilizar en iguales términos, todo el contenido relativo a la publicidad de las empresas y de los establecimientos de alojamiento turístico localizados en Cataluña, en el que no conste el número de inscripción en el Registro de Cataluña" y que trata de dilucidar (la sentencia) específicamente la cuestión de la conformidad o no a derecho de la supervisión de la veracidad de los datos consignados, que ya venía apuntada en la sentencia del Juzgado de Valencia a que hacíamos referencia, que es muy relevante, y que además de deslizarla de una manera aparentemente colateral al final de los Fundamentos de la sentencia valenciana arriba comentada, es objeto de pronunciamiento expreso en la sentencia del Tribunal Supremo 2/2022⁵⁶, ya citada, por considerar que tiene interés casacional objetivo para la formación de la Jurisprudencia, y que ahora se pasa a analizar.

La sentencia es importante⁵⁷ porque tiene como objeto "el régimen jurídico de los prestadores de servicios de la sociedad de la información y su responsabilidad, con especial proyección en el ámbito de las viviendas o alojamientos turísticos. En particular se trata de aclarar:

- i. Los requisitos que debe reunir un prestador de servicios de la sociedad de la información para considerar que está establecida en España, en relación con el Principio de Control de Origen establecido en la Directiva 2000/31/CE, de Comercio Electrónico, y el ámbito coordinado;

⁵⁶ Sentencia de la sala Tercera de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo nº 2/2022, 7 de enero de 2022

⁵⁷ Es muy importante porque va a fijar jurisprudencia teniendo en cuenta las Sentencias de la misma sala 3 CA del TS de 30/12/2020 recaída en el recurso 238/20199 respecto de Sentencia 751/2018, de 5 de octubre (Homeaway Spain, S.L.), así como respecto de las recaídas en el recurso 343/2015 con fecha 30 de abril de 2018 (Apartamentos Niumba SLU) y la propia recurrida de 13 de noviembre de 2019, ambas emanadas de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña,

- ii. *Si un prestador de servicios de la sociedad de la información, aparte de estar sometido a las disposiciones de la normativa reguladora de tales servicios, puede quedar obligado, asimismo, por normativa sectorial; en este caso, por la normativa autonómica dictada en materia de turismo;*
- iii. *Aclarar, a la luz de la jurisprudencia europea, cuáles son los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar que un prestador de servicios de la sociedad de la información que realiza la actividad de alojamiento o almacenamiento de datos desempeña un papel activo, y no meramente técnico o neutro, que le permite tener conocimiento o control de esos contenidos; y cuáles son las consecuencias desde la perspectiva de su responsabilidad;*
- iv. *Aclarar si la imposición a un prestador de servicios de la sociedad de la información del deber de comprobar que las empresas que utilizan sus servicios de alojamiento de datos cumplen los requisitos de ejercicio de la actividad impuestos por la normativa sectorial correspondiente -en este caso, la exhibición del número de inscripción en el registro de Turismo de la Generalitat en toda publicidad realizada por establecimientos turísticos- supone la imposición de una obligación general de supervisión de datos o de búsqueda activa de hechos o circunstancias que indique actividades ilícitas, en los términos y con los efectos previstos en el artículo 15 de la Directiva de Comercio Electrónico.*

La Sentencia de la Sala Tercera de lo CA del TS 2/2022, recoge con cierto detalle los preceptos de exención de responsabilidad de la Ley 34/2002 (artículos 14 a 16) y los pronunciamientos del TJUE que son relevantes al caso⁵⁸, a saber, la exención de responsabilidad requiere que:

- El operador de intermediación se limite a una prestación neutra o pasiva mediante un tratamiento meramente técnico y automático de los datos facilitados por los clientes (que se limite a eso).
- Transmitan los datos facilitados por el destinatario del servicio y faciliten el acceso, incluyendo el almacenamiento automático, provisional y transitorio de la información, siempre que sirva exclusivamente para hacer posible la transmisión.
- El operador no tenga conocimiento efectivo de que la actividad o la información almacenada es ilícita o de que lesiona bienes o derechos de un tercero susceptibles de indemnización o, en caso de que conozca esta circunstancia, que actúe con diligencia para retirar los datos o hacer imposible el acceso a ellos.

No se da esta exención de responsabilidad cuando:

- Despliega un papel activo que le permite adquirir conocimiento o control de los datos que almacena. Una circunstancia esta que sucede, por ejemplo, cuando el operador presta una asistencia consistente en optimizar la presentación de las ofertas de venta o en promover estas ofertas, cuando interviene en la redacción del mensaje comercial que acompaña al enlace promocional o en la selección de las palabras clave en el servicio de referenciación (TJUE S^a 11/09/2014 C-291/13).

La Sentencia concluye expresamente que *“El trabajo de identificación de los establecimientos de alojamiento turístico localizados en Cataluña, en el que no conste el número de inscripción en el Registro de Cataluña, no se le puede exigir a Airbnb, pero esta tiene un deber de colaboración de los servicios de*

⁵⁸ TJUE, sentencia Google France, de 23 de marzo de 2010, asunto n^o C-236/2008; TJUE, sentencia de 11 de septiembre de 2014, asunto C-291/13; TJUE, sentencia L'Oreal de 12 de julio de 2011, asunto n^o C-324/2009

intermediación respecto de las órdenes o requerimientos de suspensión que reciban las Administraciones competentes por lo que respecta a la suspensión o retirada del servicio de intermediación en cuanto a los contenidos que aquellas determinen⁵⁹.

No opera la exención de responsabilidad cuando el intermediario haya conocido el carácter ilícito de la información - o, al menos, cuando haya tenido conocimiento de hechos o circunstancias a partir de los que un operador diligente tendría que haber deducido esta situación- y no haya actuado de forma rápida para retirar los datos o imposibilitar el acceso a los mismos. Ahora bien, esto no supone que se pueda exigir al operador intermediario una supervisión activa del conjunto de los datos de cada cliente (TJUE, sentencia L'Oreal de 12 de julio de 2011, asunto nº C-324/2009).

Se entenderá que el prestador de servicios tiene el conocimiento efectivo a que se refiere el párrafo a) cuando un órgano competente haya declarado la ilicitud de los datos, ordenado su retirada o que se imposibilite el acceso a los mismos, o se hubiera declarado la existencia de la lesión, y el prestador conociera la correspondiente resolución, sin perjuicio de los procedimientos de detección y retirada de contenidos que los prestadores apliquen en virtud de acuerdos voluntarios y de otros medios de conocimiento efectivo que pudieran establecerse. (FºJº 6º).

*Pues bien, no cabe duda de que la actividad de alquiler de alojamientos a la que se refieren los contenidos almacenados en la web de la recurrente es una actividad legítima, como tampoco hay duda, en sentido opuesto, de que los anuncios de alojamientos turísticos en el ámbito territorial de Cataluña **incurren en una infracción administrativa si no incorporan el número de registro turístico**. La cuestión, por tanto, es si puede afirmarse que los prestadores de servicios tienen "conocimiento efectivo" de tal circunstancia (la ilicitud administrativa en que incurren los anuncios de alojamientos turísticos que no incorporen el número de registro) por el sólo hecho de que tales anuncios se alojen en la página web. **La respuesta es necesariamente negativa...**⁶⁰ por las razones que se exponen a continuación" que nosotros vamos a resumir así:*

- Airbnb no puede ser calificada como una empresa turística, sino que es una **intermediaria prestadora de servicios de internet** de alojamiento de datos, sujeta a la Directiva y Ley estatal (LSSI) reiteradamente mencionadas.
- **La obligación de inscribir los alojamientos turísticos en el Registro** autonómico, así como la de mencionar el número de registro en la publicidad de tales alojamientos turísticos, **recae en las empresas turísticas, lo que no es Airbnb** que es, como se ha establecido ya, una empresa de intermediación, prestadora de servicios de la sociedad de la información.
- **Si no existe resolución declarativa de ilicitud** por parte del órgano competente de la Administración catalana de que determinados anuncios hayan incurrido en ilícito administrativo por no haber incorporado el número administrativo, **ordenando la retirada de los mismos, no hay obligación para Airbnb** porque "sería prácticamente encomendarle a Airbnb la función de inspección y control de contenidos que, dentro de su ámbito material, corresponde a la Administración competente.

Dicha declaración de ilicitud y orden de retirada va necesariamente referida a anuncios concretos, a diferencia de la orden administrativa de la que trae origen el litigio y que es una orden genérica que

⁵⁹ TJUE, sentencia Mc Fadden, de 15 de septiembre de 2016, asunto C-488/14

⁶⁰ Ibidem Sª TS 2/2022 Fundamento Jurídico sexto y séptimo

obligaría al prestador de servicios a efectuar un examen del contenido de sus anuncios, determinar cuáles son apartamentos turísticos y suprimir los que no incorporen el número de registro.

En definitiva, un PSSI de almacenamiento de datos estará obligado a suprimir los anuncios, o vedar el acceso a ellos, que incumplan una obligación legal cuando la Administración competente haya declarado dicho incumplimiento y lo comunique al PSSI, pero no puede trasladar a éste la obligación de vigilancia que le compete.

Y concluye además que el PSSI (Airbnb) “no está sujeto de manera directa a las normativas sectoriales, sino que su régimen de responsabilidad es el determinado por el artículo 16 de la citada Ley española, (ley 34/2002 de 11 de Julio [LSSI])²¹ .

Por lo tanto, hoy por hoy:

1. Las PSSI son entidades de almacenamiento de datos.
2. Las PSSI pueden actuar como intermediario, prestador del servicio turístico.
3. Estas PSSI si están obligadas por la Normativa turística, en los términos que estas lo establezcan, excepto en materia de responsabilidad.
4. No están obligadas a vigilar el cumplimiento de la normativa.
5. Si están obligadas a retirar los anuncios con incumplimientos que le notifique la administración competente.

5. Aspectos a abordar en una legislación básica VUT

Analicemos de forma sucinta ambos aspectos ahora ya desde la perspectiva del regulador que va a tratar de encajar en nuestro Ordenamiento Jurídico, a estos “Prestadores de Servicios de la Sociedad de la Información” (PSSI) teniendo en cuenta el **estrecho margen** que desde Europa están dejando a los Estados Miembros para poner límites o restricciones a lo que el nuevo paradigma de la economía digital, colaborativa y de la información, acarrea en la práctica, que en lo que a nuestro caso se refiere ha dejado bien claro que constituye un “servicio de la sociedad de la información” que “no se puede considerar parte integrante de un servicio global de alojamiento”.

Pues bien, la propuesta es que debiéramos de cortar a las PSSI todo aquello que no sea estrictamente un “servicio de la sociedad de la información” neutro, pasivo, automático y tecnológico, para que en la medida en que empieza a actuar prestando servicios propios del “servicio global de alojamiento” se sujete a la normativa sectorial aplicable a dicho servicio.

1. la Posición de las PSSI en la relación contractual:

Partiendo del hecho reconocido de su intervención en la relación contractual entre el “anfitrión” y el “huésped” referidas al:

- servicio de intermediación, prestado a cambio de una remuneración, que tiene por objeto poner en contacto mediante una plataforma electrónica a potenciales arrendatarios con arrendadores, profesionales o no profesionales, que proponen servicios de alojamiento de corta duración, sus obligaciones básicas y los efectos jurídicos de la relación han de quedar perfectamente definidas, como “servicios de la sociedad de la información”.
- y que, además, en la medida que participa activamente en la relación contractual ofreciendo otras prestaciones accesorias de ese servicio de intermediación, que supongan una actividad de la PSSI en materia contractual dirigida a garantizar u optimizar el “servicio alojativo”, quedarán también reguladas no sólo por la legislación civil o mercantil correspondiente, sino también como tal servicio alojativo remitiéndose supletoriamente a la legislación sectorial.
- De esta manera trataremos de deslindar ambas actividades con los regímenes jurídicos correspondientes.

2. Las obligaciones que se le pueden imponer a las PSSI

En cualquier caso, sean meros prestadores de servicios de la sociedad de la Información (PSSI) o prestadores de servicios alojativos o inmobiliarios, estarán obligados a:

- a. Recoger en un apartado específico, o campo obligatorio sin cuya cumplimentación no se podrá ofertar la Viviendas de Uso Turístico, la información del Registro de Viviendas de Uso Turístico autonómico o local correspondiente, con independencia de cuál sea la denominación que este tenga. **Dicho campo contará con una máscara de entrada discriminada por territorios y un algoritmo que permita el cribado de verosimilitud del dato, a partir del cual deberá efectuarse el contraste informático de dicha información con la base de datos del registro turístico de la Consejería de turismo correspondiente**
- b. Aportar los listados de las Viviendas de Uso Turístico que se ofertan o publicitan con referencia exacta de su ubicación, a las administraciones autonómicas y locales competentes en materia de Turismo.
- c. Por razones de seguridad ciudadana, datos personales de los huéspedes, habrán de ser aportados inmediatamente a las policías locales correspondientes, en los términos que estos establezcan.

3. Diagnóstico

legislación básica del suelo y de la vivienda

1. Diagnóstico general

El presente diagnóstico está focalizado en la identificación de aquellos elementos esenciales precisos para un buen funcionamiento del planeamiento urbanístico y de las políticas de vivienda, así como aspectos relacionados con la propiedad horizontal, en relación con las VUT

1.I. Antecedentes

Como ya se ha mencionado, la distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas, fue progresivamente desplazando la regulación turística hacia estas últimas conforme a lo dispuesto en artículo 148, 1, 18ª de la Constitución Española, que permitía a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de “*Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*”, en la medida que estas asumían la citada competencia y comenzaban a ejercer sus atribuciones, con la dificultad de que, en general, no son competentes para abordar la naturaleza civil de las relaciones de cesión del uso de VUT y los contratos de alojamiento turístico entre particulares pero también incapaces de frenar la erosión en el tejido urbanístico del uso real de las viviendas, en origen destinadas a ser de uso residencial de los ciudadanos, pero que en la práctica se están desviando hacia un uso turístico.

Las Comunidades Autónomas han ido desarrollando sus competencias a través de Normas, muchas veces con rango de ley, tanto en materia de Ordenación del Turismo, como en materia de Ordenación del territorio, Urbanismo y Vivienda, estableciendo una malla jurídica que pretende ser coherente (al menos para cada Comunidad Autónoma) para regular las VUT y tratar de corregir las externalidades negativas derivadas de su proliferación espontánea.

Por otro lado, la Administración Local, viene utilizando sus competencias urbanísticas para condicionar el lugar en el que materialmente se puede llevar a cabo esta actividad, mediante la calificación urbanística y las restricciones a la modificación de los usos del planeamiento.

1.II. Aspectos relevantes

1. El derecho de propiedad del suelo está limitado por el Derecho Urbanístico.

Conviene recordar de inicio que el Derecho de propiedad del suelo, es un concepto estatutario, que está cincelado por la intervención del Derecho Urbanístico, cuyos elementos básicos vienen determinados por la clasificación y calificación del suelo, que determinan el destino previsto de la propiedad inmobiliaria. Así lo ha venido regulando la legislación urbanística desde 1956, la ley del suelo de 1976, la de 1.992, y así lo prevé expresamente la legislación básica estatal en esta materia,

concretamente en el artículo. 12.1 del vigente Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TRLSRU)⁶¹, que literalmente establece:

«El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien»

Por lo tanto, de forma resumida se puede afirmar que, en el suelo urbanizado, el uso de la propiedad inmobiliaria viene determinado por su calificación urbanística pormenorizada, que le asigna un uso y una intensidad, a través del instrumento de planeamiento urbanístico correspondiente.

Como recoge la doctrina de manera unánime, a través de la calificación urbanística, se le atribuye un uso específico determinado, no sólo al suelo, sino a las edificaciones en él ubicadas, de manera que corresponde a las Administraciones locales con competencia en materia de urbanismo, que son las que tienen la responsabilidad de atribuir los distintos usos del suelo y del patrimonio edificado en su término municipal. Esta calificación suele utilizar la zonificación como técnica de planeamiento, lo cual no significa que sea imprescindible la zonificación para la asignación de usos pormenorizados propio de la calificación pormenorizada.

Esto significa que el uso turístico, puede estar permitido, tolerado, limitado o prohibido en cada caso, a través del instrumento de planeamiento urbanístico concreto.

2. Naturaleza urbanística: CALIFICACIÓN: VUT uso turístico versus uso residencial.

La primera cuestión relevante deviene del hecho de que el uso turístico VUT, realmente es un uso terciario en nuestro Ordenamiento Jurídico-Urbanístico, y sin embargo en la práctica se viene realizando a partir del parque de viviendas de uso residencial, como ya acertadamente distingue la doctrina, entre otros Guillén Navarro e Iñiguez Berrozpe⁶² *“el hecho que, como punto de partida, la vivienda esté destinada a un uso residencial viene como consecuencia de la calificación otorgada al ámbito donde se sitúa el inmueble por parte del Plan General de Ordenación Urbana del municipio. Por ello, el querer implantar un uso terciario hará necesario el tener que comprobar si es posible implantarlo en el ámbito.”*

Es decir que, para que una vivienda, se pueda destinar al uso turístico, tal uso terciario ha de estar permitido por la Ordenación de usos del ámbito urbanístico o Sector donde se encuentre. Así lo recogen expresamente diversas normativas autonómicas, pero es que, aunque no lo dijeran, el discernimiento de lo que es un uso residencial y lo que es un uso terciario turístico, constituye un elemento esencial de nuestro Ordenamiento jurídico urbanístico, más allá de una posible incompatibilidad relativa a los usos del suelo entre la actividad de alojamiento turístico y el uso residencial de las viviendas, o incluso trascendiendo la protección del derecho fundamental a una vivienda digna.

⁶¹ Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre y actualizado mediante Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

⁶² Nicolás Alejandro Guillén Navarro y Tatiana Iñiguez Berrozpe. Estudios Turísticos nº 205 (3er T 2015) pág. 28

Algunos autores⁶³ y la propia CNMC, abogan por no utilizar restricciones urbanísticas derivadas de los usos del suelo, si bien reconocen que uno de “...los objetivos generales perseguidos por la planificación urbanística de las viviendas de uso turístico reúne, bajo el paraguas de la lucha contra las externalidades negativas vinculadas al fenómeno turístico, la atenuación de dos efectos adversos sobre la población residente: la degradación del espacio urbano y los problemas de convivencia entre turistas y vecinos”.

Una característica esencial de las VUT, es que se trata de **Viviendas**, que, detrayéndose del parque de viviendas existente para atender al derecho de los ciudadanos a tener una vivienda digna previsto en la Constitución, son destinadas a un uso terciario turístico, más lucrativo, opaco y generador de numerosas externalidades, muchas de ellas negativas, a las que nos referiremos más adelante.

No cabe duda, que ambos usos pueden ser complementarios, siempre que así lo regule el instrumento de planeamiento correspondiente, lo mismo que puede el uso turístico estar limitado, e incluso prohibido, en determinadas zonas del municipio.

Existen contradicciones importantes en la jurisprudencia al valorar si el cambio de uso de una vivienda de residencial a un uso terciario-turístico requiere de una licencia urbanística de cambio de uso o no.⁶⁴, lo cual significa que puede ser interesante tener una regulación a nivel estatal que ayude a dar una solución coherente al problema.

Esta cuestión es de enorme trascendencia, por lo que su regulación desde la Ordenación Territorial y Urbanística, en el ámbito autonómico y local, ha de tener encaje en la legislación básica estatal en la materia, que actualmente está recogida en el TRLSRU, ya que la incidencia de las VUT en la Regulación del uso del SUELO y del uso de la VIVIENDA, debiera de estar tipificada y acogida de la manera que corresponda en el nivel de la legislación básica estatal, cuestión esta, que como desarrollaremos más adelante (apartado 2), no está contemplada en la actualidad.

3. La cuestión de la COMPATIBILIDAD DE USOS: RESIDENCIA HABITUAL + VUT

En este momento la cuestión de fondo puede centrarse no solo en si los usos VUT han de estar recogidos en el planeamiento urbanístico como una calificación específica, sino, sobre todo, en si realmente los usos VUT son compatibles con los del uso residencial, y en su caso en qué términos.

Hoy por hoy, la residencia habitual es aquella que constituya el domicilio de la persona que la ocupa durante un período superior a 183 días al año, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.3 del

⁶³ Alejandro Román Márquez, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época - Núm. 10, Octubre 2018 con un artículo sobre “Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona”

⁶⁴ Estanislao Arana García. Universidad de Granada. REALA. Nueva Época – N. 10, octubre 2018: “La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias” página 12, analiza las sentencias del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Madrid de 17 de abril de 2013 y la del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de San Sebastián, de 5 de diciembre de 2016, consideran que sí ya que estaríamos ante un uso terciario-hotelerero y, por tanto, requiere licencia de cambio de uso. Sin embargo, la Sentencia de 27 de abril de 2016 del Juzgado núm. 6 de lo Contencioso-administrativo de Valencia sostiene que no hay cambio de uso ya que el uso sigue siendo de vivienda.

TRLSRU.⁶⁵ Por lo tanto parece deducirse que podría ser compatible con su uso como VUT parte del resto del tiempo. Si bien ambos conceptos pueden jurídicamente estar relacionados, lo cierto es que las externalidades negativas del uso VUT, superan ampliamente la matemática posibilidad de que en los 182 días restantes del año, y sin perder su naturaleza de residencia habitual, se pueda destinar dicha vivienda a un uso “complementario” como VUT. Además, habría que añadir, la enorme dificultad del control y seguimiento de esta circunstancia de constituir residencia habitual, más allá del certificado de empadronamiento en la misma.

Todo ello con independencia de la problemática derivada para el ámbito de la convivencia y cumplimiento de obligaciones propias de la propiedad horizontal, que analizaremos más adelante.

La cuestión estriba en que **son los instrumentos de planeamiento urbanístico, y en su caso las Ordenanzas municipales que se hayan podido dictar “ad hoc”, las que han de regular específicamente el uso VUT, como complementario del del uso de vivienda, tanto respecto de su ubicación, a través de la pertinente zonificación, como respecto de los límites a imponer a su intensidad de uso, para mantener la cohesión social, territorial y económica en los ámbitos respectivos.**

Partimos de la realidad fáctica, constatada en este y otros estudios socioeconómicos, del impacto de la actividad VUT en el tejido urbano y de sus actuales y previsibles efectos negativos, en la medida que no se consiga asimilar dicha actividad, en un entorno urbano saludable y equilibrado.

VUT: Externalidades no suficientemente reguladas

1. Encarecimiento del precio de la vivienda (alquiler o compra)
2. Decremento de la oferta de vivienda para uso residencial
3. Masificación de espacios públicos
4. Gentrificación/turistificación de los espacios públicos
5. Carencia de seguridad en las viviendas y edificios
6. Molestias a los residentes (ley de Propiedad horizontal)
 - (a) ruidos
 - (b) salubridad
 - (c) privacidad

A la vista de estos impactos, se están tratando de regular desde las administraciones urbanísticas, tanto a nivel de instrumentos de planeamiento (y también de gestión y de disciplina urbanística) local, como a nivel de normativas autonómicas, basadas en una combinación de las competencias en materia urbanística como de Ordenación del Turismo, una serie de medidas que armonicen los usos turísticos, sobre todo con los usos residenciales.

⁶⁵ TRLSRU Artículo 2 Definiciones:.... 3.- *Residencia habitual*: la que constituya el domicilio de la persona que la ocupa durante un período superior a 183 días al año.

Porque como acertadamente expresan Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Almudena Fernández Carballal, Catedrático de Derecho Administrativo y Profesora Titular de Derecho Administrativo, ambos de la Universidad de A Coruña⁶⁶ *“De acuerdo con el art. 12.1 TRLSRU: “El derecho de propiedad del suelo contempla las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien...El TC ha declarado en este sentido que es competencia de las Comunidades Autónomas arbitrar los procedimientos y técnicas necesarias en orden a la ejecución del planeamiento (STC 61/1997, FJ 27,b) así como las de control en la actividad privada sobre el uso del suelo y la edificación, en cuanto límites urbanísticos al ejercicio del derecho a edificar que, en cuanto conforman la función social, a la CA corresponde definir y concretar para cada supuesto. (art. 11.3 TRLSRU)”*

Y realmente corresponde a la legislación urbanística autonómica regular la propiedad urbana conforme al marco básico estatal bien directamente bien por remisión a los instrumentos de ordenación que la misma prevé (arts. 33.2 y 53.1 CE).

4. La problemática surgida con las Comunidades de Propietarios: Encaje con la Ley de Propiedad Horizontal y los factores de conflicto

Las VUT en edificios de viviendas son como demuestra ReviTUR, generadores de problemas de convivencia con los vecinos (ruidos, limpieza, seguridad, ...), algo lógico por la alta rotación y las cortas estancias de los huéspedes turísticos, que induce a pensar que poco o nada les importan las normas de comunidad y la convivencia con el vecindario. De ahí que, algunos Ayuntamientos que han regulado esta materia han optado por permitir el alquiler vacacional sólo en primeras plantas, en edificaciones con entrada independiente o en edificios destinados exclusivamente a esta actividad.

Los cambios de los estatutos de las comunidades de propietarios, siguen la regla general de que han de ser adoptados por unanimidad de cuotas y propietarios, y la jurisprudencia ha venido señalando que *«el cambio de uso de un elemento común afectaría al título constitutivo, por lo que en aplicación del artículo 17.1 de la Ley de Propiedad Horizontal, se requiere la unanimidad para la alteración del uso»⁶⁷* además de todo lo cual se requiere la inscripción de la modificación en el registro para que pueda ser oponible frente a terceros.

Posteriormente se modificó la Ley de Propiedad Horizontal⁶⁸, concretamente en su artículo 17, introduciendo un nuevo apartado 12, en el sentido de rebajar la unanimidad necesaria para alcanzar tal prohibición, a una mayoría cualificada de tres quintas partes.

⁶⁶ Jaime Rodríguez-Arana Muñoz/Almudena Fernández Carballal, en “la Buena Administración del Urbanismo” INAP 2018, página 177

⁶⁷ STS de 10 de enero de 2012

⁶⁸ Realmente se dieron 3 modificaciones: la primera por real decreto-Ley 21/2018, que luego fue dejado sin efecto por resolución 22 de enero de 2019 que publica el Acuerdo del Congreso de los Diputados por el que se deroga el

Artículo 17.12. El acuerdo por el que se limite o condicione el ejercicio de la actividad a que se refiere la letra e) del artículo 5 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en los términos establecidos en la normativa sectorial turística, suponga o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, requerirá el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación. Asimismo, esta misma mayoría se requerirá para el acuerdo por el que se establezcan cuotas especiales de gastos o un incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda donde se realice dicha actividad, siempre que estas modificaciones no supongan un incremento superior al 20%. Estos acuerdos no tendrán efectos retroactivos.

Esta modificación del artículo 17 de la Ley de Propiedad Horizontal, a través de la introducción del apartado 12, además de rebajar la unanimidad a una mayoría de 3/5 de cuotas y propietarios establece que también podrán aprobarse los acuerdos que establezcan cuotas de gastos especiales de la comunidad de propietarios o incremento en la participación de los gastos comunes a la VUT (con el límite del 20% de incremento, porque de superarse se requerirá de unanimidad), por mayoría de tres quintos (lógicamente para subir la cuota y los gastos de comunidad relacionados a esa vivienda turística).

Los acuerdos de las Juntas de propietarios de edificios en régimen de propiedad horizontal para modificar sus estatutos prohibiendo o limitando el uso VUT, se encuentran con la limitación de que pueden **excepcionalmente** ser adoptados por acuerdo de tres quintos de los propietarios que representen tres quintos de las cuotas, si de ciñen estrictamente al concepto recogido en la letra e) del artículo 5 de la LAU⁶⁹ en virtud de lo dispuesto en el art. 17.12 LPH, incorporada por el RD-Ley 7/2019, de 14 de diciembre, requiriendo de unanimidad en el resto de supuestos, tal y como se deduce de las Resoluciones de la DG de registros y Notariado⁷⁰

Con independencia del régimen de adopción de acuerdos que acabamos de analizar, no tiene desperdicio el análisis del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que incorporó definitivamente el apartado 12 para las VUT en el artículo 17 de la ley de propiedad Horizontal. Así, deja definitivamente redactada la excepción de la ley de arrendamientos recogida en la letra e) del Artículo 5 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, como: 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**

Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre. Y finalmente por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

⁶⁹ Dicha letra e) dice: " 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."

⁷⁰ Resolución de 5 de abril de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Madrid n.º 25, por la que se suspende la inscripción determinada cláusula de los estatutos de dicha comunidad. La cláusula recogía literalmente: «*las viviendas o pisos del edificio no podrán destinarse a alquiler vacacional, apartamento turístico o vivienda de uso turístico que suponga la explotación de la vivienda como uso hotelero*». Votaron a favor 10 propietarios (con el 79,472 % de coeficientes) y en contra 3 (11,328 % de coeficientes). En este caso, al añadir el uso vacacional, no pudieron acoger a la regla 3/5 y el acuerdo requería unanimidad.

con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística.” Suprimiendo así, la limitación de que las VUT deban de ser comercializadas a través de canales de oferta turística. Y referida a este tipo de viviendas se incorpora el apartado 12 del artículo 17 para la adopción de acuerdos con una mayoría cualificada de 3/5 comentada. Pues bien en el preámbulo de la ley en la que se expresa la motivación de las medidas así como el criterio genuino del legislador, se enmarca la recepción VUT en el contexto de que:

“España afronta retos importantes en materia de vivienda que, en la actualidad, se ligan de manera especial a la dificultad del acceso a la misma en régimen de alquiler. La reforma liberalizadora de 2013, además de no dar los resultados esperados en lo relativo al incremento de la oferta de vivienda y la moderación de los precios, ha situado al arrendatario de una vivienda como residencia habitual en una posición de debilidad... (párrafo 1 del apartado I)

En este contexto, el Estado debe reforzar la cooperación con las Administraciones territoriales que tienen la responsabilidad de ejercer en sus respectivos ámbitos la competencia directa en materia de vivienda, adoptando una serie de medidas urgentes que contribuyan a mejorar el marco normativo para aumentar la oferta de vivienda en alquiler, equilibrando la posición jurídica del propietario y el inquilino en la relación arrendaticia, estableciendo los necesarios estímulos económicos y fiscales, y teniendo la meta de garantizar el ejercicio del derecho constitucional a la vivienda.(párrafo 2 del apartado I)

En este sentido, cabe recordar que el artículo 47 de la Constitución Española proclama el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y, a nivel internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su artículo 25 sitúa la vivienda como objeto de un derecho fundamental de las personas, tan elemental y básico como el alimento, el vestido o la asistencia médica (párrafo 3 del apartado I).

...

*Este desigual y heterogéneo comportamiento del mercado del alquiler de vivienda pone de manifiesto la existencia de diversos factores que inciden en esta evolución, y que constituyen el segundo motivo que justifica la urgencia y extraordinaria necesidad de las medidas. Se observa que **el incremento de los precios del mercado de la vivienda ha sido particularmente intenso** en entornos territoriales de fuerte dinámica inmobiliaria caracterizados **por una mayor actividad turística desarrollada sobre el parque de viviendas existente...** No cabe duda de que, aunque pueden existir diversos factores que explican este incremento de los precios, **el fenómeno creciente del alquiler turístico de vivienda a través de plataformas p2p** incide en un contexto en el que, además, la demanda de vivienda en alquiler está creciendo con intensidad. (Párrafo 6 del apartado I)*

*También se recoge en el título I una precisión técnica en la exclusión del ámbito de aplicación de la Ley de Arrendamientos Urbanos de la cesión temporal del uso que comporta la actividad de las denominadas viviendas de uso turístico, **suprimiendo la limitación de que estas deban ser necesariamente comercializadas a través de canales de oferta turística** y remitiendo específicamente a lo establecido en la normativa sectorial turística que resulte de aplicación. (Párrafo 6 del apartado II)*

En materia de **viviendas de uso turístico**, también se recoge en el título II una reforma del régimen de propiedad horizontal que explicita 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, en el marco de la normativa sectorial que regule el ejercicio de esta actividad y del régimen de usos establecido por los instrumentos de ordenación urbanística y territorial. (Párrafo 8 del apartado II)

Todo esto deja claro el hecho de que el problema de las VUT está incidiendo claramente en el ejercicio del derecho constitucional a disponer de una vivienda digna, razón por la cual se están incluyendo limitaciones en el uso de viviendas como VUT, por su naturaleza y finalidad de “extraordinaria y urgente necesidad” (párrafo 4 del apartado III del preámbulo)

En este contexto pues, **tendría sentido incluir en la propuesta de normativa de la AGE una formulación clara de que, en las viviendas sometidas a propiedad horizontal, sólo podrán destinarse al uso VUT viviendas que cuenten con la autorización expresa de la Comunidad de propietarios** adoptada mediante acuerdo de la Junta de propietarios por mayoría cualificada de 3/5 partes de propietarios y cuotas, en los términos del apartado 12 del artículo 17 de la ley de propiedad Horizontal.

En esta línea, se propone dar un paso más en el sentido de que en el contexto de que se pueden adoptar acuerdos de limitación o condicionamiento del ejercicio de la actividad VUT, mediante mayorías cualificadas de las Juntas de propietarios, nosotros proponemos que con carácter previo a realizar la actividad VUT en edificios residenciales sometidos a actividad VUT, se formule una Consulta Previa a la Comunidad de Propietarios que será evacuada por acuerdo expreso de la Junta con la mayoría cualificada de 3/5 de propietarios y de cuotas.

5. La racionalidad como principio moderador de la discrecionalidad a la hora de los límites a la calificación urbanística del uso VUT, como “interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”

A pesar de que esta cuestión pueda parecer un asunto de mero sentido común, lo cierto es que constituye uno de los elementos angulares del equilibrio entre la discrecionalidad inherente al ejercicio del “ius variandi” por las administraciones urbanísticas, y los principios liberalizadores de la actividad económica tan reacios a la intervención administrativa en la esfera de actividad (sobre todo económica) de los particulares. Es por ello, por lo que estimamos oportuno dedicar un apartado específico en este análisis diagnóstico.

Constituye una línea doctrinal desde Locke, hace trescientos años, que lo “arbitrario” es lo contrario a la razón, que a su vez constituye el límite último del poder y que viene garantizado por la Constitución en su artículo 9.3 “infine” y que analizado por Juan Manuel Goig Martínez, L. Sánchez Agesta, J Prieto de Pedro, M. Jiménez de Parga / M. Pérez-Ugena y Oscar Alzaga Villaamil⁷¹, vienen a expresar que esta “interdicción de la arbitrariedad” como concepto doctrinal, luego recogido por la jurisprudencia y finalmente integrado en nuestro derecho positivo, atiende

⁷¹ Artículo 9.º: El Estado de Derecho y la Constitución, de la obra Comentarios a la Constitución Española. Tomo I - Preámbulo y artículos 1 a 9 de la Constitución Española de 1978, de Juan Manuel Goig Martínez, L. Sánchez Agesta, J Prieto de Pedro, M. Jiménez de Parga / M. Pérez-Ugena y Oscar Alzaga Villaamil. EDESA 2006

a la necesaria seguridad jurídica, prohibiéndose la actuación arbitraria en contra de las normas, pero también atiende a la proporcionalidad, todo ello en el contexto del principio de legalidad.

Así, y siguiendo a los autores ya citados Almudena Fernández Carballal y Jaime Rodríguez-Arana Muñoz⁷² sobre el control del ejercicio del poder discrecional, “*para determinar cómo opera el principio de racionalidad sobre la potestad de planeamiento urbanístico, caracterizada por su alto grado de discrecionalidad*”, todo ello basándose en lo que ellos consideran la doctrina jurisprudencial consolidada en la materia, recogida en la siguiente declaración jurisprudencial:

“... de la racionalidad en la actuación administrativa deriva una necesidad de coherencia en el desarrollo de los criterios de planificación, pues siendo presumible que las reglas generales del plan obedecen a un designio racional apartarse de él supone una incoherencia si tal desviación no aparece respaldada por una justificación suficiente” (STS 20.II.1998, Ar 1603).

Desde esta perspectiva, el principio de racionalidad es un principio de carácter finalista que ha de regir el ejercicio de la función pública urbanística, tal y como manifiesta Jiménez de Parga en el voto particular de la Sª del Tribunal Constitucional 61/1997⁷³ donde expresa que “*La racionalidad de la utilización viene dada por la sostenibilidad del uso, en los términos que hemos indicado*”.

Lo cual, traducido al tema que nos ocupa, nos lleva a varias conclusiones:

- El uso VUT ha de ser ordenado en base de criterios de racionalidad para mantenerlo en términos de sostenibilidad, tratando de buscar el óptimo de equilibrio en la internalización de sus externalidades, dentro del tejido urbano, manteniendo el sustrato residencial que permite dar vida a las distintas zonas de la ciudad.
- Esta ordenación ha de realizarse a través de los instrumentos de Ordenación urbanística y del planeamiento pormenorizado de los usos, poniendo límites cuantitativos y cualitativos por zonas.
- Para ello es conveniente, no sólo que la normativa urbanística autonómica así lo recoja, sino que es necesario incluirlo entre los principios de **desarrollo territorial y urbano sostenible, de la normativa estatal básica en la materia.**

Estos criterios de racionalidad enlazan además con los límites impuestos por la liberalización derivada de la economía colaborativa y de la Sociedad de la Información, impuesta por la Unión Europea,⁷⁴ que exigen un criterio de no discriminación, razón imperiosa de interés general y

⁷² Op. Cit. Pag.136

⁷³ JIMÉNEZ DE PARGA (STC 61/1997; voto particular, FJ 2) con esta declaración constitucional se está ya aludiendo al urbanismo como “objeto de la ciencia y de los poderes públicos” que atiende “a la ordenación y desarrollo de la ciudad para alcanzar una digna calidad de vida”. Si “la política pública dirigida a la ordenación y desarrollo de la ciudad para alcanzar la calidad de vida debe velar por la utilización racional de todos los recursos naturales” (art. 45.2 CE) —como declara el citado voto particular— “los poderes públicos han de garantizar —regulándolo— la utilización racional del suelo” (...). “Utilización por y para el hombre (calidad de vida), pero sin quebranto más allá de lo razonable del medio ambiente (utilización racional), lo que hoy se condensa en el principio de desarrollo sostenible (que el uso que ahora hacemos de los recursos naturales no impida o dificulte el uso que de esos mismos recursos puedan y quieran dar las generaciones futuras). La racionalidad de la utilización viene dada por la sostenibilidad del uso, en los términos que hemos indicado”

⁷⁴ Véase la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12

proporcionalidad, en cualquier tipo de limitación de la actividad económica de consumo que propugnan. No veo porque tenga que haber contradicción con su regulación urbanística, si se hace de una forma bien fundamentada y con el debido soporte legal⁷⁵.

De todo lo anterior se concluye que **es necesario abordar la regulación básica de los elementos de competencia Estatal** concernidos en la **normativa reguladora básica del urbanismo respecto al tratamiento que ha de tener el uso turístico de las VUT**, al amparo de la competencia estatal en materia de contratos del art. 149, 1, 1ª y 13ª CE, que de una forma coherente y ordenada permita su aplicación y desarrollo a través de la normativa urbanística autonómica y local en el ejercicio legítimo de sus competencias.

Sólo así se puede ordenar la situación jurídica, social, económica y política de las Viviendas de Uso Turístico por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

2. Competencia de rango estatal

Conviene partir del régimen urbanístico de la propiedad que aparece configurado en nuestro Ordenamiento jurídico, articulado por un conjunto de principios o declaraciones de principio básicos a las que ha de sujetarse la acción urbanística de las Administración, y que están regulados en la Ley estatal, actualmente el TRLSRU, concretamente en sus artículos 1 y 3.

Así, partiendo de que conforme a la Disposición Final Segunda del citado TRLSRU,⁷⁶ sus artículos 1 y 3, entre otros, **“Tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales...”** no cabe duda de que son de competencia estatal.

de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios, o Directiva Bolkestein).

⁷⁵ En cuanto a la aplicación de la Directiva de Servicios al ámbito urbanístico, en una reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 30 de enero de 2018 referida a la aplicación de la misma a un Plan urbanístico, el Tribunal ha aclarado que el considerando 9 establece la no aplicación de la Directiva al urbanismo y a la ordenación del territorio.

⁷⁶ Disposición Final Segunda del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre dice expresamente que “Tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica, de protección del medio ambiente y del régimen energético, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1.ª, 13.ª, 23.ª y 25.ª de la Constitución, los artículos 1; 2; 3; 4; 5, letras a) y b); 6; 7; 8; 9; 11, apartados 1, 2, 3, 4 y 5, primer párrafo; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 24; 31; 32, apartado 1; 33; 43; 49, apartado 3; 52, apartado 5; las disposiciones adicionales sexta, apartado 1; duodécima y décimo tercera; las disposiciones transitoria primera; segunda y cuarta”.

Por no reiterarnos y decirlo de una forma resumida, es competencia estatal, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de dicho TRLSRU:

- **la regulación de las condiciones básicas** que garantizan: **a) la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo, así como, b) el desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano... para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.**

Esta definición de la “vivienda” como bien esencial de rango constitucional, está perfectamente recogido en la exposición de motivos del proyecto de ley sobre el derecho a la vivienda actualmente en tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados⁷⁷, donde además literalmente expresa que “**modula tanto el derecho de propiedad como la libertad de empresa cuando operan en el sector de la vivienda, desde el doble punto de vista de la función social que deben cumplir y del interés general, respectivamente (arts. 33.2, 38, 128.1 y 131.1 CE). Y ello sobre el trasfondo de la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional (art. 139.1 CE) en los términos del art. 14 CE.**

Y por otro lado también es competencia estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de dicho TRLSRU, **la fijación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en los siguientes términos:**

1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible...
2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible...
3. anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, ...
4. Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:
 - a. Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

⁷⁷ **121/000089 Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda.** Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados XIV Legislatura. Nº 89-1 de 18 de febrero de 2022.

- b. Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.
- c. Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentarán unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.
- d. Favorecerán, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquéllas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.
- e. Garantizarán el acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.
- f. Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.
- g. Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.
- h. Fomentarán la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. También prevendrán y, en todo caso, minimizarán en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.
- i. Priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia.
- j. Valorarán, en su caso, la perspectiva turística, y permitirán y mejorarán el uso turístico responsable.
- k. Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.
- l. Contribuirán a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización.

Es exactamente el apartado J el que precisa de un desarrollo específico para la correcta articulación de las VUT en el medio urbano, mediante las políticas de competencia autonómica y local, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional, y específicamente el uso VUT.

Efectivamente el “ius variandi” y los límites racionales para el ejercicio de la discrecionalidad se han de basar en el deber de la Administración de razonar el porqué de esa elección y no de otra, pues de dicho razonamiento y fundamentación dependerá la legitimidad del ejercicio de su poder de decisión, y de la motivación fundada de su elección basada en la realidad de los hechos. Y ello, en virtud de la prohibición

constitucional de un uso arbitrario del mismo y del principio de motivación de los actos administrativos que consagra para los actos discrecionales el art. 35 Ley 39/2015.

En este sentido, convenimos con los autores ya citados Almudena Fernández Carballal y Jaime Rodríguez-Arana Muñoz⁷⁸ que *el TC ha señalado que una decisión adoptada de este modo, es decir, en el ejercicio de potestades discrecionales, sólo puede ser aceptada como válida en tanto se presente como “consecuencia de una exégesis racional y no el fruto de una arbitrariedad”*.

El principio de racionalidad ha de combinarse con el **principio de eficacia** del artículo 103.1. de la Constitución⁷⁹ que *se traduce en el deber para la Administración de actuar conforme al mismo, en cumplimiento de los fines a los que ha de servir o lo que es lo mismo, realizando el interés general con objetividad, ... Y es que, como puede deducirse de la jurisprudencia constitucional, la eficacia en cuanto principio general administrativo tiene un doble contenido: a) una “cualidad subjetiva”, relativa a la idoneidad de la actuación de la Administración para cumplir sus fines; b) un “resultado intencionado” que, inducido desde dicha cualidad, consiste en el cumplimiento de los fines correspondientes”*⁸⁰... Por lo tanto, *siendo esta doctrina plenamente aplicable a los aspectos discrecionales de la potestad de planeamiento, la revisión o control jurisdiccional de la actividad administrativa y, aquí en concreto, de los aspectos discrecionales de la potestad de planeamiento, se extiende, en primer lugar, a la verificación de la realidad de los hechos para, en segundo lugar, valorar si la decisión planificadora discrecional guarda coherencia lógica con aquellos”* según Almudena Fernández Carballal y Jaime Rodríguez-Arana Muñoz⁸¹

Esta construcción teórica nos ayuda a fijar con claridad la potestad del planeamiento para fijar los límites al uso VUT, tanto en cuanto a su ubicación por zonas, como respecto de la intensidad de uso, siempre que estén fundamentadas en la **racionalidad** de las medidas adoptadas y en su **eficacia** para conseguir los objetivos de equilibrio del tejido urbano de cualquier lugar del municipio en el que se pueda acreditar que existe un problema serio de utilización de viviendas para el uso turístico como presupuesto de hecho, y así se motive para ejercer su potestad discrecional, entendiendo por **motivación** la puesta de manifiesto de la objetividad y razonabilidad de las medidas propuestas, de una manera explícita que permita a los interesados conocer los elementos esenciales en los que se han fundamentado defender sus derechos, y a su vez permita el control jurisdiccional de tales medidas.

Esto ya ha quedado determinado jurisprudencialmente⁸², *“En efecto, sobre la base de una observancia de la realidad y de una reflexión en la que atendiendo a ciertos “objetivos” se contemplan y “analizan” las “distintas alternativas posibles” ha de producirse la “elección” de un determinado modelo territorial que además ha de “justificarse”: éste es el momento de máxima discrecionalidad pues son posibles varias — incluso muchas— soluciones jurídicamente indiferentes. Pero después, una vez elegido el modelo y fijados los “criterios de la ordenación” propuesta, con las líneas generales del planeamiento se va atenuando la discrecionalidad como consecuencia de la propia decisión —“elección”— del planificador: las concretas calificaciones del suelo han de resultar coherentes con la decisión inicial, de donde deriva que el amplio abanico primario de posibles calificaciones se va reduciendo, siendo posible que incluso desaparezca la*

⁷⁸ Op. Cit. Pág. 193

⁷⁹ ARTÍCULO 103 C.E. : *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*

⁸⁰ Vid. STC 22/1984, (FJ 4) M 27/1987 (FJ 2); 178/1989 (FJ 3)

⁸¹ Op. Cit. Página 196.

⁸² Ver entre otras las Sentencias del Tribunal Supremo de 21/IX/1993 (AR. 6623) y 15/III/1993

discrecionalidad cuando ya sólo resulte viable una única solución que se imponga por razones de coherencia”

Por todo ello vemos clara la potestad del planeamiento para calificar el uso VUT en los instrumentos de Planeamiento, e incluso de regularlo por Ordenanzas Municipales específicas, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3 de TRLSRU

Después de valorar los estudios actualizados sobre el fenómeno VUT que acompañan a este análisis jurídico y a los cuales nos remitimos, vamos a dedicar el próximo apartado a tratar de centrar el punto de equilibrio adecuado para una ordenación del uso VUT.

3. Aspectos a abordar en una legislación básica VUT

I. De la incorporación de los usos de Vivienda Turística en los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible

En este primer apartado conviene recoger la normativa básica urbanística a ser tomada en cuenta por la legislación autonómica y por el planeamiento urbanístico municipal.

○ EL USO VUT como CALIFICACIÓN URBANÍSTICA

El elemento clave es que el USO VUT constituya en sí una calificación urbanística específica y diferenciada, podría ser algo así:

El uso de viviendas como Viviendas de Uso Turístico, constituye una calificación urbanística específica que permite el uso pormenorizado de alojamiento turístico, diferente y diferenciada de la calificación de uso residencial.

○ LA CALIFICACIÓN VUT ha de estar en el PLANEAMIENTO URBANÍSTICO o en ORDENANZAS específicas a tal fin:

Obligatoriedad de que la calificación VUT esté recogida en el Planeamiento Urbanístico o en Ordenanzas municipales. Proponemos el siguiente texto:

Esta calificación urbanística debe estar incorporada a los instrumentos de planeamiento urbanístico, bien directamente, o bien a través de una Ordenanza específica, que recoja adecuadamente las zonas donde se puede dar este uso y las condiciones de intensidad de uso permitidas, atendiendo a principios de racionalidad y eficacia para conseguir un desarrollo territorial y urbano sostenible.

○ LA COMPATIBILIDAD DEL USO VUT CON EL USO RESIDENCIAL:

Se propone una redacción que impide la compatibilidad de usos VUT con los usos residenciales por defecto, siendo necesario que los términos de compatibilidad estén recogidos en el Planeamiento o en las Ordenanzas. Así, el texto legal propuesto sería:

El uso turístico en viviendas sólo será compatible con el uso residencial, cuando así esté recogido en el planeamiento urbanístico, en las ubicaciones y en los términos de intensidad de uso que así vengan establecidos en dicha ordenación pormenorizada o en las Ordenanzas municipales dictadas a tal fin.

II. De la autorización de la Junta de propietarios del edificio en propiedad horizontal

Atendiendo a las últimas evoluciones legislativas expuestas con anterioridad y dando un paso más, basados en los términos de racionalidad y eficacia en el contexto de grave problema de disponibilidad de vivienda en determinadas zonas, ya recogidas legalmente en el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, antes analizado nos atrevemos a plantear que sólo se pueda realizar la actividad VUT en edificios residenciales sometidos a actividad VUT, si cuentan con el acuerdo expreso de la Junta para tal fin con la mayoría cualificada de 3/5 de propietarios y de cuotas.

1. Necesidad de ACUERDO CUALIFICADO de la JUNTA para el USO VUT en EDIFICIOS RESIDENCIALES
La actividad de alojamiento turístico en viviendas ubicadas en edificios de uso residencial sometidos a la Ley de Propiedad Horizontal, suponga o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, requerirá de acuerdo de la Junta de Propietarios, adoptado con el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación.

2. Posibilidad de CUOTAS ESPECIALES O INCREMENTADAS para las VUT
Recogemos en este apartado la literalidad de la parte final del apartado 12 del artículo 17 de la ley de Propiedad Horizontal, incluido el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, por coherencia y aún a riesgo de ser reiterativos.

Con el mismo régimen de adopción de acuerdos podrán establecer cuotas especiales de gastos o un incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda donde se realice dicha actividad.

3. Condiciones de convivencia y normas para las VUT
Incluimos la obligación de que en los acuerdos de autorización del USO VUT se incluyan unas normas de convivencia, que han de ser trasladadas a los huéspedes turísticos. Proponemos la siguiente redacción:

También se definirán en el mismo acuerdo las condiciones específicas de convivencia, que habrán de ser objeto de una hoja informativa de las normas de convivencia de la comunidad de vecinos, en al menos 4 idiomas, que se trasladará a los huéspedes turísticos en cada ocupación, y que serán de obligado cumplimiento.

Anexo 3

Fuentes de información utilizadas

A. Datos de la oferta de VUT

En la medida en que las plataformas digitales han sido las que han favorecido la irrupción y fuerte crecimiento de la explotación de las viviendas como alojamientos turísticos, se trata de la fuente de información más valiosa para analizar su dimensión, localización, evolución y características. A pesar de ellos, el análisis del fenómeno de las VUT es de una enorme complejidad por la dificultad de obtener información veraz y rigurosa de las propias plataformas, que ejercen una ‘política de opacidad’. Ello se deriva de la conjunción de varios factores:

1. Se trata de un mercado muy líquido, con viviendas y habitaciones que entran y salen del mismo a lo largo de los meses e incluso por días, debido a diversas circunstancias (explotación en momentos de desplazamientos de los residentes habituales, elusión de las normas y controles, ...), lo que dificulta aproximar su dimensión media anual.
2. Se caracteriza por una alta opacidad, donde las propias plataformas “ocultan” la dirección concreta del alojamiento comercializado.
3. Se produce un alto incumplimiento de las diversas normativas de ordenación turística de las comunidades autónomas y de ordenación urbana de las ciudades, que impide utilizar los propios registros oficiales de VUT como instrumento de medición de su número y localización en cada ciudad, normalmente sobrepasados por la realidad del mercado en momentos de normalidad turística.
4. La puesta en el mercado de distintas tipologías de alojamiento: vivienda completa, habitación propia, habitación compartida y otras fórmulas marginales, que exige contemplar para caracterizar bien el fenómeno y sus efectos sobre aspectos relevantes como su contribución económica a la ciudad o el stock de viviendas detráido del uso de residencia habitual.

Con estos condicionantes el instrumento más empleado para la aproximación tanto del número de las VUT, como de sus plazas, localización y características básicas (las que aparecen en las webs), que es el utilizado en este trabajo, es el rastreo (“scraping”) de las webs de las plataformas más representativas en su comercialización (Airbnb, Vrbo, Booking, etc). Habiendo varias fuentes disponibles para su aproximación, con información no siempre coincidente (la última del propio Instituto Nacional de Estadística (INE) de España para 2020 y 2021), el análisis que contempla ReviTUR utiliza una combinación de los datos elaborados por Airdna, Inside Airbnb y el propio INE por diversos motivos:

1. Incorporar información mensual con un período temporal amplio (desde 2015) de las 20 ciudades españolas más importantes, lo que permite disponer de un análisis con un período temporal largo de la oferta de VUT y recoger la recuperación actual.
2. Disponer de información georreferenciada por barrios de las principales ciudades que conforman el objetivo del estudio, lo que permite hacer un análisis detallado de aspectos esenciales en los espacios más afectados por el fenómeno de las VUT y su relación con dinámicas espaciales demográficas, comerciales, de habitabilidad y convivencia vecinal.
3. Analizar información sobre las características, ocupaciones y precios de las VUT y sus diferentes casuísticas con datos pormenorizados.
4. Disponer de información del mayor número de plataformas (Airbnb y Vrbo, finalmente), que incluya un algoritmo de eliminación de los anuncios duplicados en varias plataformas que favorece

una mejor aproximación a la realidad del mercado. Para ello, los datos de Airdna se complementan para cada uno de los ámbitos de análisis planteados con los del resto de fuentes disponibles, especialmente con los del INE (Airbnb, Vrbo y Booking a nivel de sección censal) y la plataforma Inside Airbnb (solo Airbnb y solo para las 6 ciudades).

B. Encuesta a residentes de los barrios turísticos

Para recabar la opinión directa sobre las VUT de los vecinos que conviven con ellas en los barrios de las ciudades que componen el proyecto ReviTUR se realizó en mayo de 2022 una encuesta. La misma fue elaborada por la empresa Investigación, Planificación y Desarrollo, S.A. (IPD), referente en el ámbito de la encuestación, con una amplia experiencia en trabajar con el INE, universidades, diferentes ministerios (Turismo, Fomento, Empleo e Interior), comunidades autónomas, ayuntamientos y empresas de prestigio.

Los datos técnicos de la encuesta se concretan en:

DATOS GENERALES	
Nombre	Encuesta REVITUR
Descripción de la encuesta	Encuesta dirigida a vecinos de barrios con alta densidad de viviendas de uso turístico (VUT) y vecinos de edificios con VUT.
ÁMBITO DE LA ENCUESTA	
Ámbito geográfico	La encuesta se realiza en las siguientes ciudades: <ul style="list-style-type: none"> • Madrid: distrito Centro. • Barcelona: barrios La Dreta de L'Eixample, Vila de Gràcia, La Vila Olímpica Del Poblenou y El Poble Sec, y distrito Ciutat Vella. • Málaga: distrito Centro. • Sevilla: distritos Centro y área delimitada de Triana. • Valencia: distritos Ciutat Vella y Poblats Marítims. • San Sebastián: barrios Gros y Erdialdea.
Ámbito poblacional	El universo está compuesto por los vecinos de barrios con alta densidad de viviendas de uso turístico (VUT) y vecinos de edificios con VUT.
Ámbito temporal	El periodo de recogida de información ha sido del 18 de mayo de 2022 al 1 de junio de 2022.
CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA	
Tamaño de la muestra	Se realizan un mínimo de 1.200 cuestionarios de vecinos de barrio con VUT y 1.100 cuestionarios de vecinos de edificios con VUT.
Tipo de muestra	Muestra aleatoria simple
Nivel de confianza	95%
Margen de error	6,9%

ReviTUR

.2022

Esta iniciativa no hubiera sido posible sin la colaboración y participación activa de los equipos de las áreas de turismo y urbanismo de los siguientes ayuntamientos de las ciudades de mayor incidencia del fenómeno de viviendas turísticas que conforman el Proyecto ReviTUR:

Ayuntamiento de Barcelona
Ayuntamiento de Madrid
Ayuntamiento de Málaga

Ayuntamiento de San Sebastián
Ayuntamiento de Sevilla
Ayuntamiento de Valencia

EXCELTUR, Alianza para la Excelencia turística, representa la unión de un importante número de los principales grupos y empresas turísticas representados a nivel de sus máximos ejecutivos, para elevar el reconocimiento socioeconómico del turismo como primera industria del país y ayudar a la mejora de la competitividad de las empresas turísticas españolas.

AIR NOSTRUM
AMADEUS IT GROUP
AMERICAN EXPRESS
ATOM HOTELES SOCIMI GMA
BALEARIA EUROLINEAS MARITIMAS
BINTER CANARIAS
EUROP ASSISTANCE
EUROPCAR MOBILITY GROUP
FUERTE HOTELES
GOOGLE
GRUPO IBEROSTAR
GRUPO INVERSOR HESPERIA
GRUPO PIÑERO
HERTZ ESPAÑA
HOTEL INVESTMENT PARTNER HIP
HOSPITEN

HOTELBEDS GROUP
HOTELES SERVIGROUP
IBERIA LAE
JUMBO TOURS GROUP
LOGITRAVEL
LOPESAN HOTEL GROUP
LORO PARQUE
MELIA HOTELS INTERNATIONAL
META
NH HOTEL GROUP
OK MOBILITY GROUP
PALLADIUM HOTEL GROUP
RENFE
RIU HOTELS & RESORTS
SENATOR HOTELS & RESORTS
VALENTIN HOTELS



Exceltur

*Alianza para
la excelencia turística*