

 **ARTÍCULO**

## Viviendas de uso turístico: regulación a través del planeamiento

19/03/2024

Urbanismo

### Introducción

En los últimos años, hemos presenciado una notable transformación en el modelo turístico, con un aumento significativo en la práctica del alquiler de viviendas y apartamentos por parte de particulares para turistas. En respuesta a esta proliferación, las Comunidades Autónomas y las autoridades locales se han visto en la necesidad de establecer medidas para normalizar y regular este tipo de alojamientos turísticos.

Este cambio en el panorama turístico ha sido impulsado por diversos factores, incluyendo el crecimiento del turismo compartido a través de plataformas en línea y la búsqueda de experiencias más auténticas por parte de los viajeros. Sin embargo, esta evolución también ha planteado preocupaciones en cuanto a la seguridad, el impacto en los residentes locales, el derecho a la vivienda y la competencia desleal con la industria hotelera tradicional.

En consecuencia, las autoridades autonómicas han implementado una serie de regulaciones destinadas a garantizar que el alquiler de viviendas y apartamentos turísticos se lleve a cabo de manera responsable y en línea con los intereses tanto de los visitantes como de los ciudadanos residentes, con el objetivo de equilibrar los beneficios económicos del turismo con la preservación del entorno y el bienestar de las comunidades locales. Estas regulaciones pueden abarcar desde requisitos de registro y licencias hasta limitaciones en la puesta en funcionamiento de las viviendas de uso turístico.

### Competencias de las Administraciones Públicas

Con la modificación de la [Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos](#) por la [Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas](#), se excluyó del 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 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.

A raíz de ello, el régimen de las viviendas de uso turístico (VUT) se remite a la regulación en materia turística, siendo las Comunidades Autónomas las que, de conformidad con el [artículo 148.1.18](#) de la Constitución Española, han desarrollado normas en materia de alojamientos turísticos y, en función de las necesidades del territorio y de su modelo turístico, han legislado de manera más restrictiva, protegiendo y limitando este tipo de alojamientos.

En este sentido, las normativas autonómicas han regulado gradualmente las viviendas de uso turístico con el fin de restringir su proliferación y supervisar cómo se lleva a cabo la actividad de alojamiento turístico. Por lo general, se requiere que aquellos que deseen realizar esta actividad presenten una declaración responsable y la inscriban en el Registro autonómico de Turismo correspondiente.

Así, a modo de ejemplo, **La Rioja** en su **Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja**, somete a comunicación el inicio de actividad de servicios turísticos; la **Comunidad de Castilla y León** exige la presentación, por cada establecimiento de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico con anterioridad al inicio de su actividad, de una declaración responsable, de conformidad con el **Decreto 3/2017, de 16 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León**.

En cuanto a la regulación de ámbito local, si bien los municipios no ostentan competencias directas en materia de turismo, sí han ido abordando la problemática y desarrollando normativa que regula dichas viviendas de uso turístico, a través del ejercicio de sus competencias en materia de urbanismo y de usos de suelo, modificando su planeamiento urbanístico o sus respectivas ordenanzas municipales.

Asimismo, recientemente algunas Comunidades Autónomas han abordado el marco normativo sobre la actividad de alojamiento de las viviendas de uso turístico atribuyendo a los municipios competencias en la materia.

Por ejemplo, en el caso de **Andalucía**, se establece que son los instrumentos de planeamiento urbanístico o las ordenanzas municipales las que pueden introducir las correspondientes exigencias sobre el uso compatible o complementario de este tipo de viviendas.

Así, el **artículo 2.2 del Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos**, establece que serán los Ayuntamientos los que, por razones de interés general, podrán establecer limitaciones proporcionadas sobre el número máximo de viviendas de uso turístico por edificio, sector, ámbito, periodos, área o zona.

Por su parte, la **Ley 15/2018, de 7 de junio, de la Generalidad, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana**, establece que las viviendas de uso turístico son compatibles con el uso urbanístico terciario y con el uso urbanístico residencial, hasta el momento en que un instrumento de planeamiento urbanístico municipal ordene las zonas urbanísticas, determinando su compatibilidad o incompatibilidad con el uso dominante.

### Concepto de viviendas de uso turístico

En cuanto al **concepto** de viviendas de uso turístico, pueden extraerse las principales notas características de la figura, a raíz de la propia exclusión de este tipo de viviendas de la Ley de Arrendamientos Urbanos, y de lo establecido en su **artículo 5.e)**:

«e) La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística».

El elemento definitorio de las viviendas de uso turístico es su temporalidad, unida a la comercialización por canales de oferta turística, principalmente a través de sistemas de información *online* y plataformas de comercialización.

### Pronunciamientos sobre la regulación de las VUT a través de instrumentos de planeamiento urbanístico

En este contexto, son varios los pronunciamientos de nuestros tribunales en relación con la capacidad de la regulación de las viviendas de uso turístico a través de los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico:

- **Regulación de las VUT mediante modificación del Plan General de Ordenación Urbana**

Resulta de especial importancia la [Sentencia del Tribunal Supremo del 19 de noviembre de 2020, Res. 1550/2020 \(Rec. 5958/2019\)](#). El objeto principal de discusión en la citada sentencia se centra en analizar y resolver un recurso de casación interpuesto por la **Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC)** en relación con el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Bilbao, por el que se aprobó la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana, en lo relativo al uso de alojamiento turístico.

Esta modificación implicaba establecer normas y restricciones en cuanto al uso de alojamiento turístico, especialmente en lo que se refiere a las viviendas de uso turístico, dentro del marco de su potestad de planeamiento urbanístico. La normativa municipal buscaba regular el equilibrio entre el derecho a la vivienda y la actividad de alojamiento turístico, estableciendo limitaciones y requisitos para garantizar la convivencia residencial y la protección de los intereses públicos relacionados con la ordenación urbanística y territorial.

Así, entre las limitaciones y requisitos incluidos en la normativa municipal encontramos:

1. Establecer un número máximo de viviendas de uso turístico por edificio o sector, permitiendo a los ayuntamientos regular esta cuestión según sus circunstancias particulares.
2. Definir el uso de alojamiento turístico, incluyendo las viviendas de uso turístico, como un uso de equipamiento en lugar de un uso residencial, lo que implica restricciones en cuanto a las plantas del edificio donde se permiten las viviendas turísticas y los requisitos de acceso a las mismas.
3. Limitar el número de habitaciones que pueden ser alquiladas en viviendas particulares para uso turístico, estableciendo un máximo de tres habitaciones para alquiler, con ciertas condiciones adicionales.

La sentencia de instancia —y que el Tribunal Supremo ratifica—, justifica que el «Uso de Alojamiento Turístico» debe encontrarse dentro de las «Clases de Situaciones en el Uso del Equipamiento» con base en las siguientes razones:

— El **uso residencial** se caracteriza por desarrollarse en los edificios destinados al alojamiento estable y permanente de las personas, características que no se dan en los ocupantes de las viviendas de uso turístico, dado que la particularidad principal de este tipo de viviendas es la temporalidad, tal y como define la propia Ley de Turismo de Euskadi en su artículo 53.1:

*«son viviendas para uso turístico las viviendas, cualquiera que sea su tipología, que se ofrezcan o comercialicen como alojamiento por motivos turísticos o vacacionales, siendo cedidas temporalmente por*

la persona propietaria, explotadora o gestora y comercializadas directamente por ella misma o indirectamente, a terceros, de forma reiterada o habitual y a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad».

– El **uso equipamental** —en el que se pretende encajar la figura de las viviendas de uso turístico—, de conformidad con el PGOU comprende las actividades destinadas a dotar al ciudadano de los servicios necesarios para su esparcimiento, educación, enriquecimiento cultural, salud, asistencia, bienestar y mejora de la calidad de vida.

– Por el contrario, el uso residencial, es el que da respuesta a las necesidades de vivienda de la población y se dirige a satisfacer el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Por lo tanto, se señala que resulta:

«completamente ajeno al uso residencial el uso de las VUT puesto que se dirigen, no a satisfacer el derecho a la vivienda, al que es inherente el carácter estable que caracteriza al domicilio habitual, sino a satisfacer circunstanciales necesidades de alojamiento temporal por razones de turismo o vacaciones».

– Con base en lo anterior, se estima que este tipo de alquileres está produciendo una **afectación al derecho a la vivienda de los ciudadanos**, bien por la **insuficiencia del parque residencial** resultante o bien por el **encarecimiento de los arrendamientos** con una finalidad residencial.

– Finalmente, se legitima la potestad del planificador urbanístico municipal para promover la ordenación urbanística necesaria que concilie la satisfacción del derecho a la vivienda con el destino de determinadas viviendas al alojamiento turístico.

Ante ello, el Tribunal Supremo establece:

«De conformidad con la citada doctrina ---y de conformidad con la valoración probatoria efectuada por la Sala de instancia--- es evidente que nos encontramos ante un supuesto en el que **la intervención normativa municipal estaba más que legitimada** por cuanto tal intervención ---ubicando la VUT en el ámbito urbanístico equipamental de la ciudad de Bilbao--- iba claramente, y sin duda, dirigida a la protección del "derecho a la vivienda", digna y adecuada, en los términos requeridos por la Constitución española así como al control --- evitando el deterioro--- del denominado, por la Directiva de Servicios, "entorno urbano".

(...) En ese marco, la calificación ---desde una perspectiva urbanística--- de las VUT como una actividad de equipamiento ---impidiendo su consideración urbanística como estrictamente residencial--- **se nos presenta como razonable** y, sobre todo, **suficientemente motivado** por el Ayuntamiento de Bilbao, que respeta, con su actuación ---y con la justificación que ofrece de su norma reglamentaria--- los ya más que conocidos criterios de proporcionalidad, claridad, objetividad, antelación, transparencia y accesibilidad, previstos en la Directiva de Servicios».

El Tribunal, asimismo, considera acertada la apreciación de que el uso residencial coincide con el de un lugar destinado a la satisfacción del derecho a la vivienda, mientras que el uso equipamental, constituye un entorno en el que es esencial la prestación de otros tipos de servicios para la población.

En resumen, el Tribunal Supremo respalda la regulación de las viviendas turísticas por parte del Ayuntamiento de Bilbao como una medida proporcionada y en defensa de los intereses públicos relacionados con la ordenación urbanística y territorial.

- **Regulación de las VUT mediante zonificación urbanística a través de un plan especial**

El criterio de la anteriormente citada STS de 19 de noviembre de 2020 es reiterado en la **Sentencia del Tribunal Supremo del 26 de enero de 2021**, Res. 75/2021 (Rec. 8090/2019), en relación con el Plan Especial urbanístico para la regulación de viviendas de uso turístico en la ciudad de Barcelona.

En cuanto a los hechos, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó un Plan Especial urbanístico para regular las viviendas de uso turístico en la ciudad. El objetivo de este plan era ordenar y regular la ubicación territorial de este tipo de viviendas para lograr un equilibrio en el entorno urbano entre la actividad económica y la sostenibilidad de la ciudad, especialmente para los residentes habituales. Así, el plan buscaba contener la presencia de viviendas turísticas en áreas con alta presión turística y reducir los problemas de convivencia con los residentes habituales.

En concreto, los recurrentes alegan las previsiones que se hace en el Plan Especial en relación con la zona denominada Ciutat Vella, en la que se establece un grado mayor de limitación para la implantación de las viviendas de uso turístico, debido a la fuerte presión turística que recibe dicha zona desde hace décadas, ocasionando problemas de convivencia debido a su incompatibilidad con la vida cotidiana del barrio.

En vista de ello, el plan exige que las VUT se ubiquen en edificios enteros, y se establece un número máximo de VUT coincidente con la totalidad de las viviendas de uso turístico habilitadas en el momento de la aprobación definitiva del plan, de forma que:

*«para que pueda instalarse una nueva es necesario que se produzca la baja de alguna de estas VUT habilitadas existentes, estableciéndose para ello los mecanismos que permitan a la Administración tener este dato debidamente actualizado».*

No obstante, frente a las alegaciones de los recurrentes, la sentencia concluye que este plan se ajusta a los criterios de no discriminación, necesidad, proporcionalidad, claridad, objetividad, publicidad, transparencia y accesibilidad, tratándose de un **adecuado ejercicio por el planificador de la potestad de ordenación urbanística**.

Y en relación con las medidas tomadas por el Ayuntamiento, el Tribunal, reitera su criterio estableciendo que:

*«(...) también en este caso debemos concluir que se trata de una decisión adoptada por la Administración que mejor conoce la ciudad de Barcelona, que la ha justificado en la Memoria que acompaña al Acuerdo adoptado y que la Sala de instancia ha valorado correctamente en uso de las facultades que le corresponden, debiendo excluirse la vulneración, tanto de la Directiva 2006/123, como de la legislación interna que la traspone».*

Por su parte, la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid del 14 de enero de 2021**, Res. 14/2021 (Rec. 791/2019) respalda igualmente el uso del Plan Especial para la regulación de las VUT.

Así, el Ayuntamiento de Madrid reguló también la figura de las viviendas turísticas a través de la aprobación del Plan Especial de Regulación del Uso de Servicios Terciarios en la clase de Hospedaje en varios distritos de la ciudad.

Dicho Plan implicaba la limitación de la implantación de establecimientos turísticos, incluidas las viviendas de uso turístico, en gran parte de la Ciudad de Madrid, especialmente en la zona Centro. Se divide la ciudad en tres anillos, abarcando cincuenta y tres barrios, con el fin de establecer nuevas normas de ordenación pormenorizada en las áreas afectadas, regulando y limitando la explotación de las viviendas turísticas en esas zonas.

Uno de los efectos del Plan es la imposición de la obligación de garantizar acceso independiente a la vivienda desde la vía a los propietarios de viviendas que quieran ofertarlas en canales de oferta turística, aún habiendo obtenido autorización por el organismo competente de la Comunidad de Madrid. Además, se restringe el uso turístico de la vivienda a aquellas que se encuentren ubicadas en la plantas inferior a la baja, baja y primera de los edificios.

Asimismo, se restringe la implantación de viviendas turísticas especialmente en la zona Centro de la Ciudad, por cuanto que se exige el cambio de uso de residencial a terciario de uso de hospedaje, con el uso cualificado residencial de los inmuebles, con el objetivo de preservar el uso residencial y su entorno urbano en áreas centrales amenazadas por el uso de hospedaje, centrándose en la modalidad de vivienda de uso turístico.

A la vista de dichas limitaciones, el instrumento fue impugnado por una empresa privada dedicada al sector de las viviendas de uso turístico, que argumentó que el plan especial era nulo de pleno derecho al aplicar retroactivamente disposiciones restrictivas de derechos individuales, limitando el aprovechamiento urbanístico de la demandante, quien contaba con todos los títulos habilitantes exigibles para la actividad de viviendas de uso turístico.

Ante ello, el Tribunal establece que, si bien el plan especial no puede clasificar el suelo, **sí puede calificarlo:**

*«estableciendo para ello asignaciones de usos pero también limitaciones a los mismos, ya de conformidad con lo dispuesto en el planeamiento general, ya sin sujeción a él».*

Estos Planes Especiales no ordenan el territorio desde una perspectiva integral y global, sino que su punto de vista es más limitado y singular. En cuanto a la regulación de la ordenación urbanística que hace la normativa autonómica, dicha ordenación urbanística municipal está constituida por el conjunto de determinación que establezcan los instrumentos de planeamiento, que pueden ser estructurantes o pormenorizadas:

- Las determinaciones estructurantes son las establecidas y alteradas por los instrumentos de planeamiento general.
- Las determinaciones pormenorizadas habrán de desarrollar, sin contradecirlas, las estructurantes que correspondan.

En consecuencia, la sentencia afirma que **los planes especiales pueden modificar determinaciones no estructurantes** del planeamiento general y, en particular, asignar usos al suelo o limitarlos, y en concreto:

«(...) establecido el uso global para cada área homogénea por el plan general, ello no obsta a que a través de la ordenación pormenorizada -ya del propio plan general, ya de otro instrumento de desarrollo- se contemplen otros usos para ese área y, con ello, la fijación de usos que resulten compatibles con el global. En suma, un plan especial puede modificar determinaciones pormenorizadas incluidas en el plan general. Con esa facultad se dota de una mayor flexibilidad a la ordenación del suelo urbano y posibilita, entre otras determinaciones, la asignación de usos pormenorizados (residenciales, terciarios o industriales, entre otros)».

En relación con ello, concluye el Tribunal que el uso terciario de hospedaje regulado por el Plan Especial recurrido, constituye una determinación pormenorizada, determinándose que el Plan Especial no contraviene lo establecido en la normativa autonómica.

- **Regulación de las VUT a través de Ordenanza Municipal**

El Ayuntamiento de San Sebastián aprobó en 2018 la Ordenanza municipal reguladora del uso de vivienda turística y de alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico. No obstante, ante dicho instrumento, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en **Sentencia del 9 de enero de 2020**, Res. 1/2020 (Rec. 441/2018), declaró la nulidad de la Ordenanza por cuanto regulaba determinaciones que no son propias de su rango normativo.

Así, la Ordenanza constituye regulación de las VUT como complemento del Plan General de Ordenación Urbana de San Sebastián, y contempla las condiciones de implantación del uso urbanístico de vivienda turística; en concreto, en las edificaciones distintas a las residenciales no se autoriza el uso de viviendas turísticas ni el alquiler de habitaciones en las posibles viviendas.

Además, la Ordenanza define el uso urbanístico y sistematiza las viviendas de uso turístico como uso terciario hotelero, zonificando así la ciudad en tres zonas (A, B y C), y en la zona A) se prohíbe totalmente.

No obstante, se califica como ordenación urbanística estructural la fijación de la edificabilidad urbanística, del uso característico y de los usos compatibles que se prevean, que, de conformidad con el artículo 61 de la **Ley 2/2006, de de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo** del País Vasco, dicha ordenación estructural es una determinación mínima del PGOU, es decir, **en ningún caso se contempla que las Ordenanzas puedan desarrollar o reajustar las determinaciones de ordenación estructural**. Se contemplan las Ordenanzas urbanísticas como instrumentos complementarios de la ordenación en relación con la urbanización, la construcción y edificación, pero no como instrumentos normativos para regular, modificar o desarrollar los usos urbanísticos.

## Conclusiones

Tras la visión global de la regulación del alquiler de viviendas y apartamentos con fines turísticos, caben destacar los siguientes puntos clave:

- **Transformación del modelo turístico:** Se observa un cambio significativo en el modelo turístico, con un aumento en el alquiler de viviendas y apartamentos por particulares para turistas. Este cambio ha

generado desafíos en términos de regulación y competencia con la industria hotelera tradicional y con la defensa del derecho a la vivienda.

- **Regulación autonómica y local:** Las Comunidades Autónomas han implementado medidas para regular este tipo de alojamientos, incluyendo requisitos de registro, licencias y limitaciones en relación con la puesta en funcionamiento de las viviendas turísticas. Los municipios también han desarrollado normativa para abordar la problemática, a través de sus competencias en urbanismo y uso del suelo.
- **Pronunciamientos jurisprudenciales:** Se presentan casos de sentencias judiciales que respaldan la regulación municipal de las viviendas turísticas, como una medida proporcionada para proteger el derecho a la vivienda y el entorno urbano.

Así, los municipios pueden valerse de instrumentos como Planes Generales de Ordenación Urbana o Planes Especiales. Si bien, tal y como se ha podido ver, el uso de Ordenanzas, como complemento del PGOU, no encuentran el mismo respaldo por parte de los tribunales.

- **Diferentes enfoques de regulación:** No obstante, la regulación puede variar según la comunidad autónoma, con medidas que van desde la zonificación urbana hasta la limitación del número de viviendas turísticas por edificio o sector.

En resumen, resulta evidente la complejidad de la regulación del alquiler turístico en España, destacando la necesidad de equilibrar los beneficios económicos del turismo con la protección del derecho a la vivienda y el entorno urbano, **debiendo atender a lo que cada Comunidad Autónoma establece en su propia regulación.**