

CAPÍTULO 1

Contexto socioeconómico de las viviendas de uso turístico. El fenómeno de la economía colaborativa: nacimiento, evolución y regulación

Pedro Alberto Barea Gallardo

*Departamento de Derecho Administrativo
Instituto Clavero Arévalo
Universidad de Sevilla*

SUMARIO. 1. Antecedentes y contexto socioeconómico de la actividad de cesión de viviendas con fines turísticos: razones que explican su interés actual. 2. La economía colaborativa: a vueltas con su origen, concepto, relación con el sector del alojamiento turístico y su regulación en este ámbito. 3. Las plataformas electrónicas en el ámbito del alojamiento turístico: la calificación jurídica de los servicios que prestan, la normativa que conforma su régimen jurídico y su responsabilidad por los datos y anuncios que alojan. 4. Bibliografía.

1. Antecedentes y contexto socioeconómico de la actividad de cesión de viviendas con fines turísticos: razones que explican su interés actual

El objeto de este capítulo es ofrecer un primer acercamiento a la actividad de cesión de viviendas para usos turísticos, que desde hace varios años viene suscitando una intensa controversia social y jurídica, y en la que están implicados sujetos con intereses diversos, a saber: los particulares —personas físicas y jurídicas— que participan en ella con distintos roles, los operadores tradicionales del sector del alojamiento turístico —como los titulares de establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos—, y los poderes públicos¹. Se trata de una realidad que, en puridad, pese a los numerosos trabajos que

1. Domínguez Luelmo (2018: 5).

se han ocupado de su estudio en fechas recientes, no constituye *per se* ninguna novedad. No en vano, en nuestro país, donde el turismo se erige como un sector clave de la economía², es posible reconocer precedentes próximos de ese género de cesión de viviendas “a mediados del siglo XX, cuando el incipiente desarrollo económico del país fomentó el turismo (nacional y extranjero), porque durante los meses de verano los propietarios de viviendas amuebladas de las ciudades costeras arrendaban su uso”³. De hecho, de este periodo datan las primeras disposiciones que hicieron referencia a dicha actividad, tanto desde el prisma del derecho privado como del derecho público. Baste señalar, en prueba de cuanto decimos, que el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos, establecía, desde la primera perspectiva, que “los arrendamientos, cesiones y subarriendos de viviendas o locales de negocio, con o sin muebles, de fincas cuyo arrendatario únicamente las ocupase “por la temporada de verano, o cualquier otra, aunque los plazos concertados para el arrendamiento fueran distintos”, quedaban extramuros de su ámbito de aplicación, habiendo de regirse por lo pactado y por lo previsto con carácter necesario en el Código Civil o en la legislación foral, en su caso⁴. Valga recordar, de otra parte, y desde la segunda óptica, que la Orden del Ministerio de Información y Turismo de 17 de enero de 1967, por la que se aprobó la ordenación de los apartamentos, “bungalows” y otros alojamientos similares de carácter turístico, introdujo en nuestro ordenamiento una regulación típicamente administrativa, ajustada a los cánones de lo que todos conocemos bajo el nombre de “actividad de policía”⁵, para las modalidades de alojamiento turístico abarcadas por la Orden citada, resaltando en su preámbulo la necesidad de distinguir su prestación del “simple arrendamiento de una vivienda amueblada” al que aludía, con los términos arriba expuestos, la entonces vigente Ley de Arrendamientos Urbanos, en la medida en que en este último caso solo se producía “la transferencia del uso temporal y onero-

2. De acuerdo con los últimos datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística, publicados el 22 de diciembre de 2022, “el peso del Producto Interior Bruto (PIB) asociado al turismo, medido a través de la demanda final turística, alcanzó los 97126 millones de euros en el año 2021”; cifra que, según sus propios términos, “supuso el 8,0 % del PIB, con un aumento de 2,2 puntos respecto a 2020”. Dichos datos apuntan, asimismo, que “la ocupación en las ramas económicas características del turismo alcanzó los 2,27 millones de puestos de trabajo”, lo que equivalía al “11,4 % del empleo total de la economía, cinco décimas menos que en 2020”. Véase, para verificar lo anterior, la Cuenta Satélite del Turismo de España. Serie 2016–2021.

3. Gosálbez Pequeño (2023: 44). Conviene apuntar, y es de justicia hacerlo, que esta publicación nos ha servido de base para efectuar el repaso normativo que se contiene en nuestro trabajo, al igual que también lo ha hecho, para el recorrido histórico y buena parte de nuestro capítulo, la que nombramos a continuación: Rebollo Puig (2021).

4. Artículo 2.1 del Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

5. Expresión acuñada, como es consabido, en Jordana de Pozas (1949: 42-49).

so de una vivienda”, sin que el arrendador se obligase “a prestar ningún servicio ni a realizar actividad alguna en beneficio del arrendatario”, mientras que el primero se caracterizaba por englobar un “conjunto de asistencias” que recibía “el cliente de la empresa desde el momento mismo de la ocupación del alojamiento”. Una distinción, por cierto, la demandada por aquella Orden, en la que ahondaría, años después, el Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, gráficamente rubricado, con una conjunción que denota que son diferentes realidades, “de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales”. Así, y como resultado de la mezcla de estas disposiciones reglamentarias, que convivirían durante varias décadas, la primera nomenclatura quedó reservada para aludir, a modo de paraguas, a “los bloques o conjuntos de apartamentos, y los conjuntos de villas, chalés, bungalows y similares” que se ofrecieran “empresarialmente en alquiler, de modo habitual, debidamente dotados de mobiliario, instalaciones, servicios y equipo para su inmediata ocupación por motivos vacacionales o turísticos”; tipologías, todas ellas, que quedaron sujetas a una detallada regulación que requería para su explotación el previo otorgamiento de autorización por la Administración competente en la materia, y que prescribía cuestiones tales como las condiciones mínimas de los alojamientos y un contrato-tipo o normado en el que se determinaban los derechos y obligaciones de las partes. Por su parte, las “viviendas turísticas vacacionales” se definieron como “las unidades aisladas de apartamentos, bungalows, villas y chalés y similares y, en general, cualquier vivienda que con independencia de sus condiciones de mobiliario, equipo, instalaciones y servicios”, se ofreciese “en régimen de alquiler por motivos vacacionales o turísticos”; categorías, estas otras, para las que se dispuso una sucinta ordenación administrativa que, al margen de la anterior conceptualización, prácticamente se limitaba a indicar que, en este caso, para la apertura y funcionamiento solo habría obligación de “notificar al organismo competente su dedicación al tráfico turístico”, y que la explotación de los alojamientos “sin la posesión del duplicado de la citada notificación, debidamente diligenciada”, merecería “la consideración de clandestina”⁶. El grueso de la regulación de esta actividad, por tanto, salvo estas pocas previsiones de derecho público, vendría dado

6. Cuanto se ha dicho puede comprobarse con una lectura conjunta de la Orden del Ministerio de Información y Turismo de 17 de enero de 1967 y el Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre. En particular, las definiciones de los “apartamentos turísticos” y de las “viviendas turísticas vacacionales” pueden verse en los artículos 1.1 y 17 de la última norma; la sujeción de la explotación de los primeros a autorización administrativa, la previsión de las condiciones mínimas de dichos alojamientos y el contrato-tipo en el que se establecían los derechos y obligaciones de las partes, en los artículos 3, 9 a 11 y 50 de la Orden; el sometimiento de la explotación de las “viviendas turísticas vacacionales” a la obligación de notificar al organismo competente su dedicación al tráfico turístico, bajo pena de reputarse actividad clandestina, en los artículos 18 y 19 del Real Decreto.

por el derecho privado, que doce años después de la promulgación del Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, vería llegar a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU), norma vigente en la actualidad, derogatoria del texto refundido de 1964, y que, por lo que a nosotros importa, hizo dos cosas: en primer lugar, en su artículo 3, denominado “Arrendamiento para uso distinto del de vivienda”, describir esta tipología contractual como “aquel arrendamiento que, recayendo sobre una edificación”, tuviere por “destino primordial uno distinto” a satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario, y especificar que tendrían dicha condición “los arrendamientos de fincas urbanas celebrados por temporada, sea esta de verano o cualquier otra”; en segundo lugar, en su artículo 4.3, precisar que, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 de este mismo precepto, los arrendamientos para uso diverso del de vivienda se regirían por la voluntad de las partes, en su defecto, por lo dispuesto en el Título III de la LAU, y, supletoriamente, por lo establecido en el Código Civil.

Sin ser nada nuevo, por ende, la cesión de viviendas para usos turísticos ni tampoco su ordenación jurídica, la irrupción y progresiva expansión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, hito trascendental que hunde sus raíces, fundamentalmente, en la segunda mitad del siglo XX, y una serie de factores concitados en el primer cuarto de la centuria en la que vivimos, propiciarían, no obstante, al proyectarse sobre el turismo, un auténtico auge sin precedentes de esa actividad, sobre todo en zonas costeras y el centro de las principales ciudades⁷: en esencia, y por nombrar solo los condicionantes que suelen mencionarse con más frecuencia y que parecen más relevantes, la crisis financiera y económica de alcance mundial que empezó a dejarse notar en 2007; el cambio en los patrones de consumo de buena parte de la ciudadanía, motivado por la merma de poder económico para adquirir bienes y servicios y la voluntad de mantener niveles de consumo parecidos a los de antes de la crisis; y la capacidad del hombre para imaginar e innovar, a la que, como la realidad ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, las situaciones de necesidad y de pérdida de recursos disponibles parecen servir de acicate⁸. En efecto, la crisis señalada, el viraje de la cultura de consumo, tradicionalmente focalizada en la propiedad, para brindar mayor protagonismo al uso de los bienes y al acceso a los servicios sin necesidad de ostentar la

7. Así se desprende, circunscribiéndonos a nuestro país, de estudios realizados por organismos públicos como el Instituto Nacional de Estadística, pero también de otros procedentes de asociaciones, de naturaleza jurídico-privada, como la Alianza para la Excelencia Turística (EXCELTUR) y la Federación Española de Asociaciones de Viviendas y Apartamentos Turísticos (FEVITUR). Véanse, en concreto, los siguientes documentos: (i) Instituto Nacional de Estadística (2020, 2021a, 2021b); (ii) EXCELTUR (2015, 2016, 2022); y por último, (iii) FEVITUR (2022).

8. Lucas Durán (2021: 32-34).

titularidad dominical, y la fundación de compañías que diseñan y proporcionan plataformas que, aprovechando los amplios horizontes abiertos por el mundo electrónico, operan, cuando menos, como canales digitales para la oferta y la búsqueda de bienes y servicios, son factores que han contribuido al incremento exponencial que en los últimos años ha experimentado la actividad de cesión de viviendas con finalidades turísticas. Esta intensificación es, justamente, una de las razones que explican que, pese a no ser, en rigor, una actividad insólita, se sitúe, hoy por hoy, entre las preocupaciones cardinales de la población y, por tanto, de los poderes públicos y la doctrina científica, siempre dispuesta a atender las cuestiones que puedan requerir reflexión y análisis. Ahora bien, la expansión de tal actividad, el ensanchamiento de su dimensión en términos cuantitativos hasta magnitudes notablemente superiores a las habidas en tiempos pretéritos, no es la única clave que subyace, como es lógico, tras el interés que el tema suscita. Al igual que ocurre con los globos, que al hincharse pasan a albergar un mayor volumen de aire, pero también a ocupar y entrar en contacto con una superficie más amplia por el aumento de su tamaño y, por consiguiente, a incorporar mayores riesgos e incertidumbres para su integridad y la de cuantas cosas les rodean, el engorde del número de viviendas asociadas a dicha actividad ha provocado que, desde una óptica cualitativa, presente mayores retos e incertezas que en el pasado. Algunas de las incógnitas más destacadas, que por motivos evidentes no podían darse antes, son las referidas a la calificación jurídica que merece el servicio que desempeñan las plataformas digitales en el mercado del alojamiento turístico, cuál ha de ser su régimen jurídico y la responsabilidad que debe atribuírseles cuando, por ejemplo, los datos y anuncios que alojan y que provienen de terceros —los denominados “anfitriones”— no se ajustan a lo establecido en la normativa aplicable; extremos estos en los que nos detendremos más adelante y para los que ya contamos con pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Supremo. Los desafíos, por su parte, se han planteado y acentuado por los efectos que suelen predicarse del crecimiento de la cantidad de viviendas que se colocan en aquel mercado. Piénsese a título ilustrativo, pues este aspecto se abordará en otro capítulo, que además de resultas que pueden reputarse loables o positivas, como, según ha apuntado la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), generar una mayor cantidad y variedad de oferta —lo que a su vez puede derivar, al incrementarse la competencia, en una minoración del precio medio, una mejora de la calidad ofertada y una mejor adecuación a las necesidades del consumidor—, implica también, aunque no sea la fuente exclusiva, externalidades negativas, como un mayor índice de congestión y ruido, molestias a los vecinos residentes en los edificios y en las zonas de la ciudad en las que radican los inmuebles donde se presta aquella actividad, una subida del precio de la vivienda —para alquiler y para compra— en esas áreas y en las colindantes, el

desplazamiento de la población original de los barrios afectados por otra de corte turístico, y la posible producción de situaciones de intrusismo y competencia desleal que pueden menoscabar la calidad de los destinos turísticos⁹. Todos estos frentes e interrogantes, como otros que no hemos nombrado, junto al propio auge de la cesión de viviendas para usos de la índole mencionada que los ha abierto y agrandado, son los que colocan a esta actividad, así como a las maneras de afrontar su regulación, entre las cuestiones candentes del presente, en la medida en que, como es fácil advertir, ponen en liza derechos y principios contemplados incluso en el texto de la Constitución (CE), como el derecho de propiedad —artículo 33—, la libertad de empresa —artículo 38—, el derecho a un medioambiente adecuado —artículo 45—, el derecho a una vivienda digna —artículo 47—, la defensa de los consumidores y usuarios —artículo 51— o el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible —en este caso, artículo 2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRDU) —artículo 10—. Tan es así que, después de que la Orden del Ministerio de Información y Turismo de 17 de enero de 1967 y el Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, fuesen dejados sin efecto por aplicación del Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogaron “diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio”, el que seguramente sea uno de los hitos de mayor trascendencia para la configuración del régimen jurídico de la cesión de viviendas con fines turísticos esgrimió expresamente uno de aquellos retos e incertidumbres para justificar su dictado y aprobación: señaladamente, la adición de una letra e) al artículo 5 LAU en virtud de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y de fomento del mercado del alquiler de viviendas, con el propósito de excluir del ámbito de aplicación de esa ley, de acuerdo con su tenor original, “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”; una normativa sectorial que su redacción actual apellida como “turística”¹¹. En efecto, según declara el preámbulo de la Ley

9. Sobre los factores que han motivado el auge experimentado por la actividad de cesión de viviendas para usos turísticos, y los efectos, positivos y negativos, que acostumbra a predicarse de ese aumento, existen abundantes publicaciones. A fin de evitar una nota al pie y un apartado de referencias bibliográficas demasiado amplios, que extiendan en demasía el número de páginas del trabajo, sirva al modesto afán de apoyar cuanto hemos expuesto la cita de dos documentos elaborados por la CNMC, a saber: CNMC (2016, 2018).

10. En este sentido, sin ánimo de exhaustividad, Desdentado Daroca (2019: 47-50); Rebollo Puig (2021: 311-318); Rodríguez Portugués (2021: 98-116); y Socías Camacho (2018: 134-138, 144-151).

11. En virtud de la modificación introducida por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. En concreto, la redacción vigente del artículo 5.e) de la LAU es la siguiente: “Artículo 5. Arrendamientos excluidos. Quedan excluidos del

4/2013, de 4 de junio, esta reforma obedeció a la circunstancia de que en los últimos años se venía “produciendo un aumento cada vez más significativo del uso del alojamiento privado para el turismo”, y al entendimiento por parte del legislador estatal de que ello “podría estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal, que van en contra de la calidad de los destinos turísticos”. Esta medida adoptada por el Estado y las consecuencias asociadas a la misma, en último lugar, también favorecen que la cesión de viviendas de que venimos hablando esté, como reza la expresión popular, “en el candelero”. Y ello, porque en nuestro país, marcadamente descentralizado tras la publicación de la CE, la competencia para normar en materia de turismo corresponde no al Estado, sino a las comunidades autónomas, al haber asumido al amparo del artículo 148.1.18 CE, en sus respectivos estatutos de autonomía, competencias exclusivas sobre la integridad de esta materia y, por tanto, sobre su ordenación y gestión¹², siendo así que bajo tal manto, y al calor del retraimiento de la LAU en favor de la normativa sectorial turística — retracción de cuya constitucionalidad duda la doctrina¹³, han ido aprobando diferentes legislaciones que, en principio, incumben a las viviendas asociadas a la actividad de cesión con finalidades turísticas que encajen en los términos del artículo 5.e) LAU; un trasvase hacia la esfera del derecho público del régimen jurídico de esta actividad, hasta hace poco de carácter eminentemente *iusprivatista*, pero también de una fragmentación normativa que, ante la ausencia de un mínimo común denominador proveído por el Estado, ha propiciado el surgimiento de disparidades en cuestiones tan elementales como la denominación otorgada a tales viviendas, su propio concepto, los requisitos y equipamientos que deben observar o qué debe reputarse “cesión temporal de uso” a los efectos de aquel precepto de la LAU¹⁴, existiendo, incluso, alguna

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

12. El artículo 148.1.18 CE establece que “las comunidades autónomas podrán asumir competencias”, entre otras materias, sobre “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”. Debe tenerse en cuenta, además, la incidencia que puede tener sobre la actividad de cesión de viviendas con finalidades turísticas otra competencia asumida por las comunidades autónomas en sus estatutos de autonomía, cual es la referida a la “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, prevista en el artículo 148.1.3 CE, así como el papel que pueden desempeñar los municipios en ejercicio de sus competencias propias, reconocidas en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

13. Se cuestiona, por ejemplo, en Desdentado Daroca (2019: 56-57); Martínez Cañellas (2014: 157-158); y Rebollo Puig (2021: 309).

14. De estas divergencias se da cuenta en Bauzá Martorell (2018: 323-339); Botello Hermosa (2020b: 1610-1656); Campuzano Tomé (2019: 120-146); Fernández Pérez (2018: 96-125); García Saura (2019: 53-63); Cosálbez Pequeño (2023: 57, 60-66); Guillén Navarro (2015: 119-127; 2020: 107-216); Murga y Fernández (2018: 66-98); y Román Márquez (2022: 2-9).

disposición autonómica que no alcanza solo a la que incumbe a la totalidad de la vivienda, como requiere la legislación civil para su desplazamiento por la ordenación turística, sino también a la que se refiere a las habitaciones¹⁵. No es el momento ni el lugar para efectuar un estudio de las vías que podrían valer para lograr ese mínimo común denominador, para contar con unas reglas estatales que provean una mínima homogeneidad entre las distintas normativas autonómicas y eviten la sensación de inseguridad que se instala en los titulares y explotadores de estas viviendas en lo que respecta al cumplimiento de las estipulaciones legales según la región en que estén, y hasta posibles quiebras del principio de unidad de mercado —principio, por lo demás, no enunciado de forma explícita en la CE, si bien puede atisbarse en varios de sus preceptos, como los artículos 138.2 y 139.2, y por el que vela la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM)—¹⁶. No obstante, merece la pena apuntar que no deben pasar inadvertidos, a tales efectos, cauces como el recurso, con la debida medida, a competencias horizontales del Estado, más allá de las verticales y relativas a la “legislación mercantil” y la “legislación civil”, reconocidas en los apartados 6 y 8 del artículo 149.1 CE, como las recogidas en los apartados 1 y 13 de este mismo precepto, o sea, las referidas a “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”, y a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”¹⁷. Tampoco ha de olvidarse la posibilidad de desempolvar un instrumento previsto en el artículo 150.3 CE¹⁸, pero que solo se ha tratado de poner en práctica, con resultado frustrado, en una oca-

15. Por ejemplo, el Decreto andaluz 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 en su artículo 1.1 que “tiene por objeto la ordenación de las viviendas con fines turísticos como un servicio de alojamiento turístico, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1.a) del artículo 28 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía”. Más adelante, en el artículo 5.1, precisa que “las viviendas con fines turísticos podrán ser: a) Completas, cuando la vivienda se cede en su totalidad. b) Por habitaciones, debiendo la persona propietaria residir en ella. En estos casos, podrán utilizar las denominaciones internacionalmente reconocidas para este tipo de alojamiento”. Sobre la regulación recogida en el Decreto andaluz 28/2016, de 2 de febrero, puede consultarse Román Márquez (2018a). De otra parte, si quiere saberse más de esta norma, señaladamente sobre la suerte de las impugnaciones planteadas en su día por dos asociaciones contra ella —que no se dirigieron contra las previsiones arriba reproducidas—, resueltas en única instancia por las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 29 de junio de 2018 (rec. 364/2016) y núm. 1162/2018, de 5 de diciembre (rec. 360/2016), después recurridas en casación por la Junta de Andalucía y confirmadas, con algunas matizaciones, por las sentencias del Tribunal Supremo núm. 1400/2019, de 21 de octubre (rec. 6320/2018), y núm. 148/2020, de 6 de febrero (rec. 1218/2019), recomendamos Rebollo Puig (2021: 330-332).

16. Sobre la afección del principio de unidad de mercado y cómo se ha interpretado hasta el momento, Rebollo Puig (2021: 311-313) y Socías Camacho (2018: 150-170).

17. En esta línea, Desdentado Daroca (2019: 45-46) y Rebollo Puig (2021: 307-311, 313).

18. Este cauce se apunta en Rebollo Puig (2021: 313).

sión en sus casi cinco décadas de vigencia, cual es la “ley de armonización”, y que, en palabras de la norma suprema, está pensado para que el Estado establezca “los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de estas, cuando así lo exija el interés general”; vía esta, empero, que cabe especular que tendría *a priori* menos visos de prosperar, en parte porque creemos que difícilmente tendrá recorrido en una España como la actual, en la que podría reputarse un mecanismo centralizador que evoca a otros tiempos, y en parte porque el Tribunal Constitucional, en la STC 76/1983, de 5 de agosto¹⁹, que dirimió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra ese intento frustrado que hemos señalado —el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)—, manifestó que el Estado no puede “dictar leyes de armonización en los supuestos en que disponga de otros títulos específicos previstos en la Constitución para dictar la regulación legal de que se trate”, en tanto que “el artículo 150.3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable solo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o estos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general”.

2. La economía colaborativa: a vueltas con su origen, concepto, relación con el sector del alojamiento turístico y su regulación en este ámbito

Pero volvamos un momento hacia atrás. Hemos explicado que la cesión de viviendas con finalidades turísticas experimentó un auge sin igual en fechas recientes por la concurrencia de una serie de factores que, para evitar reiteraciones, no enunciaremos de nuevo. Lo que importa ahora señalar es que la combinación de esos factores, además de auspiciar tal incremento, propició el surgimiento y desarrollo de un “modelo de acceso a los bienes y servicios, alternativo o complementario al modelo tradicional de propiedad y consumo, basado en compartir, reciclar y reutilizar”²⁰; un sistema que se ha bautizado, con carácter general, en los más heterogéneos estratos de la vida —desde la ciudadanía o los medios de comunicación social hasta la doctrina y los poderes públicos—, con el nombre de “economía colaborativa”. No es esta, con todo, a pesar de los esfuerzos realizados desde distintas instancias e, incluso, de haber dado por fruto estos denuados, como veremos, definiciones acuñadas por autoridades internacionales y nacionales, una expresión que cuente, hoy día, con contornos y significados pacíficos, al menos en la literatura científica. En este sentido, puede decirse que sigue gozando

19. Recursos previos de inconstitucionalidad acumulados 311, 313, 314, 315 y 316/1982.

20. Con estos términos, Alfonso y Burillo (2017: 51).

de plena salud, pese a los años transcurridos, la siguiente apreciación del Comité Económico y Social Europeo en una de las primeras aproximaciones de la Unión Europea a ese modelo económico que, queriendo distinguirse del convencional, del que pone el acento en la idea o el valor de propiedad, y no en el simple acceso al uso de los bienes o a los servicios en orden a la satisfacción de las necesidades, se ha dado en etiquetar, comúnmente, con el vocablo “colaborativo”: que la “conceptualización, en especial cuando el método es inductivo, no es lineal y requiere de un tiempo para establecerse y obtener una unanimidad de entendimiento”, motivo por el que, según ese órgano, algunos autores se habrían inclinado por “no intentar siquiera una definición por temor a que no sea suficientemente amplia o, por el contrario, a que no circunscriba bien su ámbito”²¹. De hecho, uno de los nombres propios que siempre se citan cuando se invoca la pléyade de los dedicados al examen de dicho modelo tituló hace una década una de sus publicaciones con la aserción “*The sharing economy lacks a shared definition*”²²; rotunda afirmación que diez años más tarde, como decimos, mantiene su vigencia, puesto que la doctrina aún sigue dando a luz trabajos en los que se reflexiona, en mayor o menor medida, en torno a su concepto y extensión, en los que se trata de discernir las actividades que habrían de verse, en puridad, cobijadas bajo un sintagma nominal constituido por dos palabras de las que una de ellas es el adjetivo “colaborativo”²³.

Ahora bien, esta falta de concierto no empece que exista avenencia acerca de diversos extremos relacionados con el modelo económico que en estas líneas nos ocupa, e incluso que sea posible identificar algún dato innegable, independientemente de que se compartan o no las implicaciones que del mismo pueden derivarse. Así, primeramente, parece aceptarse que ese modelo de acceso a los bienes y servicios que pivota sobre la idea de “compartir, reciclar y reutilizar”, en el que no es necesario hacerse con la titularidad dominical de las cosas, no es en verdad, como la actividad de cesión de viviendas con fines turísticos, algo nuevo en cuanto a su sustancia o contenido, que no resulte posible identificar o, como mínimo, vislumbrar en el pasado, antes de que se produjera la mescolanza de circunstancias que ha provocado que, de un tiempo a esta parte, haya saltado con fuerza a la palestra. Aquellas acciones, hacer partícipes de lo propio a otras personas, someter un objeto usado a un proceso para que se pueda volver a utilizar, ya con la función que desem-

21. Comité Económico y Social Europeo (2016).

22. Botsman (2013).

23. Con particular preocupación por el sintagma “economía colaborativa”, su definición y las realidades que encierra, Botello Hermosa (2019: 21-44; 2020a: 278-316).

peñaba originariamente o con cualquier otro destino, se han dado siempre²⁴, por expresarlo con una de las frases más ingeniosas que hemos leído nunca para aludir a las épocas más remotas de la historia, desde que “el mundo era tan reciente que muchas cosas carecían de nombre, y para mencionarlas había que señalarlas con el dedo”²⁵. También parece haber consenso, en segundo lugar, en que, sin ser en su esencia un fenómeno novedoso, lo es en la forma, en el cauce o medio por el que en la actualidad se desenvuelven tales acciones y, en suma, las transacciones dirigidas a facilitar el acceso a los bienes y servicios, toda vez que ello hoy tiene lugar aprovechando las posibilidades abiertas por las tecnologías de la información y la comunicación y, especialmente, a través de plataformas digitales que se han ido creando e introduciendo en diversos segmentos de la actividad económica con la vocación de servir, como poco, como canales donde comercializar o promocionar bienes y servicios en un mundo electrónico e interconectado, como una suerte de entornos o plazas virtuales en las que los tenedores de los bienes y servicios y los interesados en acceder a los mismos pueden ponerse en contacto²⁶. En tercer lugar, parece admitirse que el sintagma “economía colaborativa” no se identifica con una sola realidad, sino que se ha acogido en nuestra lengua como una locución que designa un *genus*, lo que es igual, como un círculo de gran dimensión que comprende varias realidades o manifestaciones —en la terminología anglosajona, sucedáneos como “*collaborative consumption*”, “*collaborative economy*”, “*sharing economy*” o “*peer economy*”—²⁷, cada una con atributos y matices que configuran su particular significado, pero que presentan un incuestionable punto en común: ser modelos de producción y consumo en los que, por medio de plataformas tecnológicas, como acabamos de apuntar, se posibilita el intercambio y la compartición de bienes y servicios entre los titulares de los activos y los posibles interesados en muy distintos ámbitos o sectores, de ahí que, con la intención de resaltar este rasgo gemelar, se haya escrito que la “economía colaborativa” —entendida, no sobra hacer la aclaración, no en su acepción de especie, sino de género— es un “fenómeno innovador de alcance global y transversal”²⁸. En cuarto lugar, resulta indiscutible que alrededor de dicho modelo económico se ha construido una narrati-

24. En este sentido, por citar solo algunas publicaciones, Alfonso y Burillo (2017: 51); De la Encarnación (2016: 33); y Doménech Pascual (2015: 65). También Comité Económico y Social Europeo (2016).

25. Expresión extraída de una de las obras más destacadas de Gabriel García Márquez, Premio Nobel de Literatura en 1982: *Cien años de soledad*.

26. De nuevo, Alfonso y Burillo (2017: 51-52); De la Encarnación (2016: 33); y Doménech Pascual (2015: 65). También puede hallarse esta idea, más allá del ámbito doctrinal, en Comité Económico y Social Europeo (2016) y CNMC (2016).

27. En Alfonso y Burillo (2017: 53-55) se proporciona una ilustrativa y sucinta explicación de las connotaciones propias de cada sintagma.

28. Con estos términos, CNMC (2016).

va, no ya por la doctrina, sino por las propias autoridades públicas, que ensalza un conjunto de implicaciones o aspectos relacionados con el mismo que se consideran favorables desde la perspectiva del interés general. Por ejemplo, la Comisión Europea ha afirmado que “la economía colaborativa crea nuevas oportunidades para consumidores y emprendedores”, y puede “contribuir de manera importante al empleo y el crecimiento en la Unión Europea si se fomenta y desarrolla de manera responsable”. Y, de forma más concreta, ha declarado que si bien “el éxito de las plataformas colaborativas es a veces difícil para los actuales operadores y prácticas del mercado”, no puede ignorarse que al posibilitar la entrada de nuevos agentes, entre ellos simples personas naturales, fomenta también “nuevas oportunidades de empleo, modalidades de trabajo flexibles y nuevas fuentes de ingresos”, al igual que, por lo que concierne a los consumidores y usuarios, puede entrañar “ventajas mediante nuevos servicios, la ampliación de la oferta y precios más bajos”, y, desde la perspectiva de la sostenibilidad, “promover un mayor reparto de los activos y un uso más eficaz de los recursos”²⁹, que de otra forma podrían permanecer ociosos³⁰. En la misma línea se ha manifestado la CNMC, que, por reflejar aquí algunas bondades más de cuantas se predicán de la economía colaborativa y las plataformas digitales que sirven de base a su desenvolvimiento, ha señalado que en el contexto de este sistema económico se ven aminorados “los costes de búsqueda de los usuarios, por la posibilidad de consultar y comparar online las características” de los bienes y servicios, “los costes de transacción, al incorporar sistemas de pago electrónicos que facilitan la realización de transacciones económicas”, y, también, “los problemas de información asimétrica tradicionales” en algunos sectores “mediante los mecanismos de reputación que incorporan, proporcionando a los usuarios información” de los bienes y servicios y de la valoración que se les ha dado con anterioridad³¹. Finalmente, en quinto y último lugar, es sobradamente conocido y un hecho irrefutable que dichas instancias, la Comisión Europea y la CNMC, han alumbrado ya definiciones con el propósito de esclarecer lo que haya de tenerse por “economía colaborativa”, nociones con las que se podrá concordar o no, pero que, en cualquier caso, son las confeccionadas por esas autoridades, que cuentan con legitimidad democrática³². La Comisión Europea, en su Comuni-

29. Comisión Europea (2016). Este no es, sin embargo, el único instrumento en el que la Comisión Europea se ha manifestado en el sentido expuesto *ut supra*. Pueden leerse otros, como Comisión Europea (2015).

30. En estas mismas ideas abundan, dentro de la estructura de la Unión Europea, el Comité Económico y Social Europeo y el Parlamento Europeo. Puede comprobarse, por poner solamente algunos ejemplos, en Comité Económico y Social Europeo (2016, 2018) y Parlamento Europeo (2017).

31. Véase, en particular, CNMC (2018).

32. En ambos casos, la legitimidad democrática viene dada porque en los procesos de designación de sus miembros participan órganos o instituciones en los que están representados

cación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones rotulada “Una agenda europea para la economía colaborativa”, declaró que, a los efectos de esta misma Comunicación —ciertamente modestos, como corresponde a tal instrumento, que no pasa de explicitar la posición de la Comisión Europea sobre una determinada cuestión y de brindar orientaciones no vinculantes—, este sintagma “se refiere a modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares”. Además, añadió dos puntualizaciones que completan su concepto: por un lado, que “la economía colaborativa implica a tres categorías de agentes: i) prestadores de servicios que comparten activos, recursos, tiempo y/o competencias —pueden ser particulares que ofrecen servicios de manera ocasional (‘pares’) o prestadores de servicios que actúen a título profesional (‘prestadores de servicios profesionales’); ii) usuarios de dichos servicios; e iii) intermediarios que —a través de una plataforma en línea— conectan a los prestadores con los usuarios y facilitan las transacciones entre ellos (‘plataformas colaborativas’); y por otro lado, que, “por lo general, las transacciones de la economía colaborativa no implican un cambio de propiedad y pueden realizarse con o sin ánimo de lucro”. La CNMC, por su parte, pareció moverse en este mismo sentido en el documento que reúne los resultados preliminares de su inacabado “Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa”, puesto que en él aseguró que esta expresión “engloba un conjunto heterogéneo y rápidamente cambiante de modos de producción y consumo por el que los agentes comparten de forma innovadora activos, bienes o servicios infrautilizados, a cambio o no de un valor monetario, valiéndose para ello de plataformas sociales digitales y, en particular, de internet”³³. Tras el examen de estas definiciones una conclusión resulta clara: la Comisión Europea y la CNMC asignan al significativo “economía colaborativa” un significado amplio, verdaderamente vasto, que sintetiza, en un grado más o menos notable, los lugares comunes o extremos generalmente aceptados expuestos en las líneas precedentes, y que no

de forma directa los ciudadanos. En el caso de la Comisión Europea, se advierte con facilidad con el ejemplo de su Presidente, que es elegido por el Parlamento Europeo después de que el Consejo Europeo, del que forman parte los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, le proponga un candidato. A este respecto pueden verse los artículos 14 y 17 del Tratado de la Unión Europea. En el caso de la CNMC, de otra parte, la legitimidad democrática irradia del hecho de que quienes componen su Consejo, órgano rector, junto al Presidente, de esta autoridad administrativa independiente —incluidos Presidente y Vicepresidente—, son nombrados por el Gobierno mediante real decreto, teniendo el Congreso de los Diputados la facultad de vetar el nombramiento del candidato propuesto. Así se desprende de los artículos 13 y 15 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

33. En concreto, en CNMC (2016).

restringe el alcance de la locución, como quizás podría llevar a pensar el vocablo “colaborativo”, por más que no sea algo que se infiera necesariamente del alcance que el *Diccionario de la lengua española* atribuye a tal adjetivo³⁴, a modelos económicos que únicamente abarquen negocios jurídicos gratuitos o, por lo menos, negocios jurídicos que, pese a ser onerosos, no obliguen a una de las partes a afrontar una contraprestación pecuniaria³⁵⁻³⁶.

Expuesto cuanto antecede, si centramos nuestra atención en el sector del alojamiento turístico, que es el que interesa en este trabajo, y que constituye, según se ha declarado en innumerables ocasiones por diferentes organismos públicos y desde la doctrina científica, uno de los ámbitos de la actividad económica, junto con el del transporte de pasajeros, en el que ma-

34. El *Diccionario de la lengua española* asocia al término “colaborativo” el significado de “hecho en colaboración”; a la palabra “colaboración”, las definiciones de “acción y efecto de colaborar” y “texto escrito por alguien que colabora en un periódico o en una revista”, que no nos interesa; y al verbo “colaborar”, las acepciones de “trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra”, “escribir habitualmente en un periódico o en una revista, sin pertenecer a la plantilla de redactores”, que tampoco importa a efectos de este trabajo, “contribuir”, en el sentido de “concurrir con una cantidad”, y “contribuir”, en referencia a la acción de “ayudar con otros al logro de algún fin”. La relación del vocablo “colaborativo” y las palabras que pertenecen a su familia con el ámbito del consumo y la economía se aborda en Rivera Outomuro (2021: 44-45). En la primera página se recoge una reflexión que merece la pena reproducir aquí: “La palabra *colaborar* significa etimológicamente ‘trabajar con’, y solemos usarla para indicar que existe una cierta independencia entre quienes trabajan juntos, a diferencia del *trabajar para* que usamos cuando hay una dependencia jerárquica directa. En las plataformas de intercambio podemos decir que los proveedores de servicios son colaboradores de los administradores de las plataformas, igual que un trabajador autónomo colabora con una empresa para la que trabaja, porque, aunque la relación sea asimétrica, hay cierta independencia. Aplicado al consumo, el concepto de *colaboración* resulta más difícil, porque por definición cuando somos beneficiarios de un servicio no *co-laboramos* con quien nos lo provee. [...] En este sentido, el paradigma de la economía colaborativa plantea una disrupción radical del significado de las palabras *compartir* y *colaborar* para asociarlas a relaciones de naturaleza mercantil, difuminando y rompiendo la separación semántica entre lógicas relacionales y modelos de distribución diferentes. Con ello, la economía colaborativa propone una nueva socialidad que confunde lo personal con lo mercantil. En su publicidad, *Airbnb* enfatiza las relaciones amigables entre anfitriones y huéspedes, y *Blablacar* tiene ese nombre porque charlamos durante el viaje con nuestro conductor. La promesa es recortar la distancia entre las relaciones personales y las comerciales, sin embargo, lo que en realidad se elimina es la percepción social de esa distancia”.

35. Sobre la gratuidad u onerosidad de los negocios jurídicos puede leerse, por ejemplo, De Castro y Bravo (1991: 260-266). En esta publicación se expone de manera magistral, entre otras cosas, la distinción que sigue: “Un contrato —como un negocio— se considera oneroso cuando cuesta a cada parte hacer o prometer una prestación en favor de la otra. En su manifestación más típica, consiste en una mutua transmisión de bienes, de modo que la pérdida que para cada parte suponga se vea compensada o reemplazada patrimonialmente por el beneficio adquirido a costa de la otra. [...] En cambio, el negocio gratuito supone un puro beneficio sin contraprestación (un hacer o promesa de hacer) para una parte, y para la otra una disminución del acervo patrimonial sin compensación económica [...]”.

36. En este sentido, Comité Económico y Social Europeo (2016). Aquí se indica que “no se considera que sean características distintivas o específicas” de la economía colaborativa, entre otros atributos, “el carácter gratuito u oneroso (*Couchsurfing* versus *Airbnb*)”.

yormente ha incidido la “economía colaborativa”³⁷, se impone estimar que en este sintagma quedarían comprendidos supuestos tan variopintos de cesión de viviendas como los que se conciertan por medio de las plataformas tecnológicas ofrecidas por compañías como *Airbnb* y *Homeaway*, en las que los propietarios se registran para ofertar alojamiento en los inmuebles de su titularidad en aras de que potenciales interesados puedan satisfacer, a cambio de un cierto valor pecuniario, su necesidad temporal de hospedaje³⁸; *HomeExchange*, donde, como su nombre denota, los particulares anuncian sus viviendas a fin de celebrar intercambios con otros usuarios, sin que exista un pago dinerario por ninguna de las partes, pero sí la asunción por ambas del compromiso de ceder su vivienda en el marco de las permutas que promueve dicha plataforma; o *BeWelcome* y *Servas*, donde no hay un ápice de onerosidad, en cuanto que en estos casos los particulares ofrecen alojamiento de forma gratuita, sin esperar sacrificio o prestación a su favor por el eventual huésped³⁹. Y ello será así mientras persista el sintagma “economía colaborativa” con las definiciones que le han atribuido la Comisión Europea y, dentro de nuestras fronteras, la CNMC, por más que en determinados supuestos, específicamente en los propiciados por las dos empresas que hemos nombrado en primer término, no solo identifiquen seductoras “oportunidades” o sugerentes “fuentes de ingresos” —por emplear las palabras de esa institución europea, que constan más atrás— los ciudadanos que tienen una vivienda infrautilizada y deciden puntualmente ceder su uso temporal,

37. Las referencias que pueden traerse a colación son cuantiosas. Baste, a fin de advenir lo que decimos, con mencionar fuentes como el Proyecto técnico del Instituto Nacional de Estadística correspondiente a su “Estimación de la ocupación en alojamientos turísticos y otros alojamientos de corta estancia (grupo 55.2 de la CNAE-2009) a partir de información suministrada por plataformas digitales”, datado en junio de 2021 y revisado en julio de 2022. En él se apunta que “este proyecto tiene como objetivo complementar la información de las encuestas tradicionales de ocupación en el ámbito del grupo 55.2” —relativo a “Alojamientos turísticos y otros alojamientos de corta estancia”—, que, en sus propias palabras, “es el que tiene una mayor presencia en las plataformas digitales y en la que el fenómeno de la economía colaborativa (origen de estas plataformas) tiene un mayor impacto”.

38. Sobra aclarar que no empleamos la palabra “hospedaje” en sentido técnico-jurídico, sino en el que el *Diccionario de la lengua española* recoge como primera acepción, a saber: “Alojamiento y asistencia que se da a alguien”.

39. Por ejemplo, en el caso de *Servas International*, sus propios Estatutos, que pueden consultarse en su página web institucional, indican que el propósito de esta entidad —que es una asociación sin ánimo de lucro y está acreditada como organización no gubernamental ante la Organización de las Naciones Unidas—, “is to create conditions for the exchange of ideas, experiences and knowledge that promote tolerance and understanding between people worldwide”, y para lograrlo sus miembros promueven, entre otros valores, la “hospitality and generosity through travel, hosting guests and other opportunities to meet”. Por su parte, *Servas España* señala en su web que, en el contexto de esta comunidad, existe la posibilidad de viajar y no recibir huéspedes. Precisa, incluso, que “*Servas* no te exigirá nunca que lo hagas”, aunque recomienda que se brinde alojamiento por tratarse de “una experiencia y un acto de generosidad ofrecer hospitalidad”.

sino también sujetos que se dedican de manera profesional al sector del alojamiento, medianos y grandes propietarios, empresas de diverso tamaño y hasta fondos de inversión⁴⁰.

Esta es, precisamente, una de las circunstancias que han ocasionado que los operadores tradicionales del sector del alojamiento turístico, sometidos desde el pasado a una intensa ordenación e intervención administrativa, así como, en natural consecuencia, a unos costes considerables, económicos y burocráticos, para explotar su empresa —o sea, para desarrollar su actividad mercantil o empresarial—, hayan alzado la voz en estos últimos años y requerido a los poderes públicos que acometan la regulación de una actividad de cesión de viviendas con finalidades turísticas que, sin ser insólita ni desconocida en nuestro país, no había recibido, como hemos constatado, la misma atención por parte del derecho, pero que sí había experimentado en apenas una década, a causa de las nuevas tecnologías y su gran alcance, entre otros factores —en un fenómeno similar a la igualación de posibilidades que la honda, un arma a distancia, introdujo en la lucha de David y Goliat—, una evolución tan notable, un crecimiento de su dimensión tan acusado, que desde hace años se presenta, a diferencia de antaño, como una poderosa alternativa real al alojamiento tradicional; una alternativa que, para más *in ri*, en no pocos supuestos estaría siendo prestada por personas físicas y jurídicas con carácter profesional y, por consiguiente, habitual⁴¹; una alternativa que, como es lógico y ya comentamos, reviste una trascendencia económica y social muy superior a la que nunca ostentó con anterioridad, mayores riesgos e incertezas y, en definitiva, mayores problemas para derechos y principios consagrados incluso a nivel constitucional. Por supuesto, la voz de esos operadores tradicionales no ha sido la única que se ha levantado. Se le han sumado otras, como las de asociaciones de vecinos residentes en zonas de las ciudades en las que se ubican viviendas en las que se desarrolla dicha actividad y que se consideran perjudicados por diferentes externalidades negativas, algunas de las cuales hemos enunciado, que se le suelen achacar⁴². Y de la conjunción de unas y otras voces ha resultado el surgimiento de un grupo de sujetos —no en sentido jurídico, es decir, como un ente asociativo, sino como un conjunto que nuestro pensamiento puede discernir— que, en

40. Así, Boix Palop (2018: 262-264, 276) y Rebollo Puig (2021: 303).

41. Conviene puntualizar, como hemos hecho en una nota anterior con otro vocablo, que no utilizamos el término "habitual" en el sentido técnico-jurídico, sino en el que consta en el *Diccionario de la lengua española* como segunda acepción: "Dicho de una cosa: Que existe o se da normalmente o con frecuencia".

42. Puede verificarse con cuantiosas noticias de prensa. Por citar solo una relativamente reciente y cuyo título sea claro a los fines que perseguimos puede verse la siguiente: Guzmán (2021).

un ilustrativo símil bélico acuñado por nuestra doctrina, pudiera denominarse “bando intervencionista”, por demandar un mayor intervencionismo público, una mayor ordenación y control desde la esfera pública, sobre aquella actividad⁴³. Por otro lado, sin embargo, se han elevado voces contrarias, que, como se ha escrito doctrinalmente, “tienen por bandera el mercado y la libertad de empresa”⁴⁴; que subrayan y dan por ciertas las virtudes que se imputan a la economía colaborativa, a las plataformas digitales y, por lo que aquí importa, al aumento del número de viviendas cuyo uso se cede temporalmente con fines turísticos, pero niegan o cuestionan los perniciosos efectos que desde el otro bando se le atribuyen⁴⁵; que, en la narrativa que se ha elaborado en derredor de ese modelo económico, mantienen, como hemos visto en páginas precedentes, que algunos problemas o fallos de mercado tradicionales, como el concerniente a la información asimétrica, “que otrora justificaban la intervención pública”, habrían quedado superados por la gracia de las citadas plataformas electrónicas y las valoraciones emitidas por otros usuarios, de forma que esa intervención habría devenido innecesaria y carente de razón de ser o fundamento; que, en fin, si “reconocen alguna de esas externalidades ven mejor paliarlas con medidas tributarias”, concreta-

43. Rebollo Puig (2021: 305).

44. Rebollo Puig (2021: 304).

45. Buen ejemplo de ello es CNMC (2018). Cuando aborda las ventajas o efectos favorables del incremento de la oferta de viviendas turísticas, utiliza la rúbrica “Efectos positivos del crecimiento de las viviendas turísticas”. Sin embargo, cuando trata los efectos desfavorables que normalmente se les asocian, emplea el rótulo “Posibles efectos negativos del crecimiento de las viviendas turísticas”, y además los pone en duda o rechaza, al menos, que se deban exclusivamente a dichas viviendas. Así, afirma que por un lado se encontrarían las externalidades negativas “derivadas del aumento del turismo, como congestión, ruidos, o consumo de recursos medioambientales”, pero seguidamente indica que “no son exclusivas de las viviendas turísticas, ya que se producen por cualquier turista, independientemente del modo de alojamiento en el que se hospede”. Señala que por otro lado “estarían las proyectadas sobre los habitantes del inmueble en el que se ubica la vivienda turística, derivadas del supuesto mayor uso de ciertos recursos comunes de la comunidad de propietarios por parte de los usuarios de viviendas turísticas, o las molestias por ruido de estos a aquellos”. Por último, indica que “se ha destacado el impacto de la proliferación de viviendas turísticas sobre el precio de la vivienda (alquiler o compra) en determinadas zonas de las ciudades, especialmente en el centro histórico, donde la entrada de las viviendas de uso turístico ha sido más importante, así como su efecto arrastre a otras zonas colindantes”. Sin embargo, advierte: “[...] no existe evidencia concluyente, pues si bien se ha registrado un aumento generalizado de los precios de la vivienda en España en los últimos años, ello se debe a una confluencia de factores económicos, entre los que cabría incluir el uso turístico, pero es difícil discernir en qué medida han contribuido cada uno de esos factores. Así, no existe evidencia de una relación directa y exclusiva entre la oferta de viviendas turísticas y el precio de las viviendas. Además, esta crítica debe ponerse en relación con la principal alternativa a las viviendas turísticas. Si no hubiera crecido la oferta de viviendas turísticas, se habría producido un mayor crecimiento de la construcción de hoteles y edificios de apartamentos turísticos para atender a la demanda de alojamiento de turistas, lo cual supondría detraer viviendas de residentes para dedicarlas íntegramente al alquiler turístico, con efectos sobre el precio de la vivienda”.

mente con impuestos correctores o “pigouvianos”⁴⁶, en lugar de afrontarlas “con regulaciones restrictivas que tildan de disfuncionales y de ser remedios peores que la enfermedad”⁴⁷.

En torno a la actividad de cesión de viviendas con finalidades turísticas existe, pues, un encendido debate entre los partidarios de la regulación y el intervencionismo público, de una parte, y quienes simpatizan con la desregulación y la liberalización del régimen de las actividades económicas, de otra. Una polémica que, como dicha actividad y, en cuanto a su sustancia o contenido, el sistema económico que ha revitalizado e intensificado a esta última hasta umbrales que jamás había alcanzado, tampoco es nueva, sino que, antes bien, es una vieja conocida que se explica en la generalidad de los manuales de derecho administrativo. Por el momento, el examen de los boletines oficiales y la propia realidad parecen arrojar la impresión de que la tendencia imperante es la reguladora. De una parte, porque todas las comunidades autónomas han aprobado, al amparo de su competencia exclusiva sobre “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”, su propia regulación sobre las viviendas en las que se desenvuelve dicha actividad; regulación que, aunque por un lado incorpora un cierto cariz liberal, en cuanto que circunscribe su ámbito de aplicación a las viviendas que se ceden con finalidades turísticas con carácter habitual —lo que denota un espíritu abstencionista desde el plano de aquella rama y disciplina para con las cesiones que los particulares celebren de manera ocasional—⁴⁸, por otro lado resulta claro que presenta un articulado marcadamente intervencionista que pone en batería diferentes técnicas de policía administrativa:

46. Llamados así en honor a Arthur Cecil Pigou (18 de noviembre de 1877 – 7 de marzo de 1959), economista inglés que sugirió que la intervención del Estado en la actividad económica podía tener lugar a través de impuestos encaminados a corregir fallos de mercados y externalidades negativas.

47. Las palabras extractadas provienen de Rebollo Puig (2021: 304).

48. Debe tenerse en consideración, no obstante, cómo se defina la nota de “habitualidad” en la legislación autonómica, que cabe señalar —es objeto de otro capítulo— que no siempre es igual, presumiéndose en algunas, simple y llanamente, cuando la vivienda se comercializa o promociona por medio de “canales de oferta turística”. Sirva como muestra la lectura del artículo 1.1 y el artículo 3 del Decreto andaluz 28/2016, de 2 de febrero: “Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación. 1. El presente Decreto tiene por objeto la ordenación de las viviendas con fines turísticos como un servicio de alojamiento turístico, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1.a) del artículo 28 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía. [...]. Artículo 3. Definición. 1. Se entiende por viviendas con fines turísticos aquellas ubicadas en inmuebles situados en suelo de uso residencial, donde se vaya a ofrecer mediante precio el servicio de alojamiento en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma habitual y con fines turísticos. 2. Se presumirá que existe habitualidad y finalidad turística cuando la vivienda sea comercializada o promocionada en canales de oferta turística. 3. Se considerarán canales de oferta turística, las agencias de viaje, las empresas que medien u organicen servicios turísticos y los canales en los que se incluya la posibilidad de reserva del alojamiento”.

desde su texto, que es manifestación de la ordenación, es decir, del establecimiento normativo de límites y condiciones para el desempeño de la actividad —pues una porción de la regulación se halla en normas con rango de ley, pero la proporción más relevante está en reglamentos—⁴⁹, hasta su sometimiento a heterogéneos instrumentos de control⁵⁰. También parece colegirse, de otra parte, que las posturas reguladoras e intervencionistas se están imponiendo del dato de que el Estado introdujera hace algunos años una modificación, con apoyo en su competencia vertical y exclusiva sobre la “legislación civil”, en la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal (LPH), que ha rebajado el cuórum para la adopción de acuerdos de las comunidades de propietarios orientados a limitar o condicionar el ejercicio, en alguna de las viviendas del edificio, de la actividad de cesión con fines turísticos mediante su incardinación en el círculo de actividades a las que se refiere el artículo 7.2 de esa ley, a saber: aquellas que no está permitido desarrollar “al propietario y al ocupante del piso o local”, en este o el resto del inmueble, por tratarse de “actividades prohibidas en los estatutos, que re-

49. Demostrativo de ello es el ejemplo de la nota anterior. El Decreto 28/2016, de 2 de febrero, contiene el grueso de la ordenación jurídica de las viviendas turísticas en Andalucía, pero la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía regula diversos extremos que igualmente integran el régimen de estas.

50. Pueden leerse previsiones que, por ejemplo, exigen que las viviendas cuenten con licencia de primera ocupación, que supeditan el inicio de la actividad a la formalización de una declaración responsable ante el departamento o consejería competente en materia de turismo, que disponen que las viviendas deben inscribirse en un registro autonómico de turismo y establecen que en toda publicidad o promoción efectuada por cualquier medio ha de indicarse el código de inscripción en ese registro, o que determinan que la cesión de viviendas con fines turísticos quedará sujeta a la potestad inspectora de la Administración autonómica, sin perjuicio de las competencias de comprobación y control que tengan atribuidas otras Administraciones públicas. En aras de advenir lo expresado, seguidamente reproducimos algunos fragmentos de los artículos 6, 9 y 10 del Decreto andaluz 28/2016, de 2 de febrero, que desde varias notas anteriores venimos utilizando: “Artículo 6. Requisitos y servicios comunes. Las viviendas con fines turísticos deberán cumplir con los siguientes requisitos: a) Disponer de licencia de ocupación, y cumplir en todo momento con las condiciones técnicas y de calidad exigibles a las viviendas. [...] Artículo 9. Inscripción. 1. Para el inicio de la prestación del servicio de alojamiento en la vivienda con fines turísticos, la persona o entidad que explota este servicio tendrá que formalizar la correspondiente declaración responsable ante la Consejería competente en materia de turismo, en la que manifieste el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente Decreto, pudiendo publicitarse a partir de este momento como vivienda con fines turísticos. [...] 3. Las viviendas con fines turísticos se inscribirán de oficio en el Registro de Turismo de Andalucía, comunicándose las altas y bajas a las diferentes corporaciones municipales donde estas se ubiquen y a la Consejería competente en materia de vivienda. 4. Una vez inscrita la vivienda con fines turísticos, el código de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía habrá de indicarse en toda publicidad o promoción realizada por cualquier medio. [...] Artículo 10. Inspección y régimen sancionador. 1. Los servicios de inspección de la Consejería competente en materia de turismo, ejercerán las funciones de comprobación y control del cumplimiento de lo establecido en la presente norma, de acuerdo con la Ley 13/2011, de 23 de diciembre y con el Decreto 144/2003, de 3 de junio, de la Inspección de Turismo, sin perjuicio de las competencias de inspección y control que tengan atribuidas otras Consejerías o Administraciones públicas. [...]”.

sulten dañosas para la finca o que contravengan las disposiciones generales sobre actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas”. Antes de aquella reforma debía aplicarse el artículo 17.6 LPH, que exigía “la unanimidad del total de los propietarios” que, a su vez, personificasen “el total de las cuotas de participación”, para la válida adopción de los acuerdos no recogidos de manera expresa en los otros apartados de ese artículo 17 que implicasen la aprobación o modificación de las reglas contenidas en el título constitutivo de la propiedad horizontal o los estatutos de la comunidad, presupuesto que se cumplía en los acuerdos encaminados a restringir o supeditar la actividad que nos interesa. El Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, empero, consciente quizás de que esa unanimidad difícilmente podría darse desde el momento en que alguno de los propietarios viniera destinando una vivienda al alojamiento turístico o tuviere la intención de hacerlo⁵¹, incluyó en el artículo 17 LPH un apartado 12 que, a diferencia de la genérica y residual regla de la unanimidad, preceptúa: “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”⁵². Finalmente, que las tendencias reguladoras o intervencionistas vienen preponderando parece deducirse de la circunstancia de que los municipios, bajo el manto de las competencias propias que en materia de urbanismo tienen reconocidas en el artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)⁵³, han determinado los lugares en los que puede implantarse

51. Del obstáculo que representaba la regla de la unanimidad se han hecho eco numerosos autores. Pueden mencionarse, entre otras publicaciones, Martínez Calvo (2020: 471) y Román Márquez (2014: 17).

52. La redacción completa del artículo 17.12 LPH es la siguiente: “Artículo diecisiete. Los acuerdos de la Junta de propietarios se sujetarán a las siguientes reglas: [...] 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”.

53. Artículo 25.2.a) LBRL: “Artículo 25. [...] 2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de

la actividad de cesión de viviendas con finalidades turísticas, lo que a todas luces entraña una restricción o afectación de dicha actividad. Lo han hecho, en esencia, mediante la ordenación, para las diferentes zonas de las ciudades, de los usos posibles del suelo y de las edificaciones construidas; acción que en el argot se reconduce a las técnicas u operaciones que reciben los nombres de “calificación” y “zonificación”⁵⁴. No profundizaremos aquí, en estas páginas, en los pormenores de los anteriores ejemplos de intervención pública. Ello se hará en otros capítulos por autores más avezados. Lo que a nosotros corresponde es manifestar, sencillamente, que una cosa es aceptar que los tres niveles territoriales del Estado pueden configurar y modelar, obviamente bajo la cobertura de sus competencias, el régimen jurídico de la actividad de cesión de viviendas con fines turísticos, como de hecho vienen haciendo, y otra estimar, desde luego erróneamente, que mientras se muevan en el ámbito de sus competencias su margen de acción será absoluto, que podrán disciplinar la actividad como mejor les parezca, sin parámetros y cautelas que les encorseten, en suma, “de cualquier modo y dando origen a ordenaciones con cualquier contenido”⁵⁵. Y ello, porque nuestra Carta Magna y el derecho de la Unión Europea consagran unas coordenadas, unos límites, garantías y barreras, que deben respetarse inexcusablemente en el desempeño de la trascendental función que es la ordenación jurídica, no solo de la puramente administrativa —la que deriva en reglamentos y planes—, sino de toda ella.

Por lo que respecta a la CE, han de tenerse en consideración los principios y derechos que mencionamos en otro momento y, primeramente, el derecho de propiedad y la libertad de empresa, en los que se distinguen con facilidad las coordenadas y cautelas que hemos apuntado, en la medida en que, por su situación en el articulado de nuestra norma suprema —Sección 2.ª del Capítulo Segundo del Título I—, gozan de las garantías que contempla su artículo 53, precepto que, después de disponer que “los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos”, precisa que “solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a)”: como es consabido, el contenido esencial —ga-

protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. [...]”.

54. Sobre la intervención de los municipios en la actividad de cesión de viviendas con finalidades turísticas por medio de sus potestades urbanísticas pueden leerse trabajos como Aguirre i Font (2021: 24-41); Arana García (2018: 6-21); Hernando Rydings (2022: 100-118); o Román Márquez (2018b: 22-39).

55. En esta línea, y con las palabras reproducidas, Rebollo Puig (2021: 311).

rantía material—, constituido, en palabras del Tribunal Constitucional —STC 11/1981, de 8 de abril—, por “aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro desnaturalizándose, por decirlo así”, por aquella parte del contenido “que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos”; y, por otro lado, la reserva de ley —garantía formal—, que exige que sean las leyes las que determinen la intervención pública sobre el derecho de propiedad y la libertad de empresa y los principales aspectos de sus regímenes jurídicos. La realidad, no obstante, se impone, y esta es que esas garantías no se han mostrado como escudos infranqueables del derecho de propiedad y la libertad de empresa, que, como es meridiano a ojos de cualquiera, han admitido desde que se promulgara la CE abundantes modulaciones⁵⁶, entre otras razones, probablemente por la dificultad de concretar una noción tan abstracta, empleada pero no determinada para cada derecho por la norma fundamental, como la de contenido esencial; de otra parte, por la flexibilización que ha sufrido aquella reserva de ley, que desde fechas tempranas se ha interpretado, por la doctrina académica y la jurisprudencia constitucional, no como una reserva absoluta, sino relativa, que permite la intervención del Ejecutivo no solo por medio del decreto legislativo y el decreto ley —siempre que se respeten, como es natural, los requisitos constitucionales para la utilización de estos instrumentos normativos—, sino mediante la colaboración reglamentaria⁵⁷; y, por último, porque esos derechos no se reconocen en nuestro ordenamiento infundidos de un carácter sagrado que los haga dignos de una escrupulosa veneración que no consienta restricciones, sino que, al contrario, la delimitación de las facultades que los componen se ve influida en ambos casos por parámetros o referencias que les circundan y que la CE enuncia en los artículos en los que los reconoce: en concreto, por la “función social”, en el del derecho de propiedad⁵⁸, y por “el marco de la economía de mercado” y “las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”, en el de la libertad de empresa⁵⁹. Las

56. Rebollo Puig (2021: 311).

57. Un temprano ejemplo doctrinal es López y López (1988: 133-137), que se pronuncia sobre esta cuestión haciéndose eco de la STC 37/1987, de 26 de marzo (rec. 685/84).

58. Véanse los apartados 1 y 2 del artículo 33 CE: “Artículo 33. 1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”.

59. Léase el artículo 38 CE: “Artículo 38. Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”.

ordenaciones efectuadas por el Estado, las comunidades autónomas y los municipios, bajo la vitola de sus respectivas competencias, con el propósito de incidir en la actividad de cesión de viviendas para usos turísticos, comentadas resumidamente más atrás, constituyen una buena “prueba del nueve” —concédansenos la licencia de utilizar esta añeja expresión matemática— para contrastar lo que decimos. Mejor o, al menos, más eficaz arma defensiva frente a las tendencias intervencionistas ha resultado por ahora, en este segmento de la actividad económica, el principio de unidad de mercado, también consagrado en la CE —ya nombramos algunos artículos— e, incluso, en el derecho originario de la Unión Europea —artículos 26, 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)—, aunque no con esos exactos términos. O quizás más rigurosamente, lo han sido “las normas del derecho europeo derivado y las estatales aprobadas para hacer más efectiva la unidad de mercado”⁶⁰; o sea, 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, comúnmente denominada “Directiva de Servicios”, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, normalmente llamada “Ley Paraguas”, que transpuso a nuestro ordenamiento esa disposición europea, y la LGUM. Un trío normativo que, si bien no está referido de manera específica al turismo ni, es ocioso decirlo, a la actividad cuyo régimen y problemática jurídica se examinan en este libro, irradia cuanto determinan sus previsiones, concernientes en general a la “prestación de servicios” —Directiva de Servicios y Ley Paraguas⁶¹— y a las “actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado” —LGUM—⁶², sobre el uno y la otra⁶³. Una triada normativa que apuesta decididamente por una regulación moderada, alejada de planteamientos que impidan o dificulten en demasía, por carecer de una justificación real o no guardar proporción con los fines que con ella se pretendan, el desarrollo de activida-

60. Rebollo Puig (2021: 313).

61. El artículo 4.1 de la Directiva de Servicios define la voz “servicio” de la siguiente manera: “Artículo 4. Definiciones. A efectos de la presente Directiva se entenderá por: 1) ‘servicio’ cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado”. El artículo 3.1 de la Ley Paraguas reproduce esta definición.

62. Así resulta del artículo 2.1 LGUM, que dispone que “esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional”.

63. En efecto, el turismo y el alojamiento turístico no se encuentran entre los servicios y actividades que el artículo 2.2 de la Directiva de Servicios y el artículo 2, apartados 2 y 3, de la Ley Paraguas excluyen de sus ámbitos de aplicación. Tampoco encajan, salvo tangencialmente en cuanto a su régimen tributario, en el artículo 2.3 LGUM, que declara extramuros de su ámbito de aplicación a “las materias del ámbito tributario”.

des de servicios⁶⁴. Una trinidad normativa que, en este sentido, puede decirse que postula una “desregulación”⁶⁵, una poda o adelgazamiento de las ordenaciones y una atemperación de los medios de intervención administrativa, introduciendo en nuestro derecho, desde las fechas en que comenzaron a proyectar sus efectos o entraron en vigor, unos principios que se han titulado “de buena regulación económica” —pueden leerse en diversos considerandos y el artículo 16 de la Directiva de Servicios, en el artículo 9 de la Ley Paraguas y los artículos 3 a 9 LGUM—, que han terminado hallando una cierta recepción, no ya para el concreto ámbito de las actividades económicas, sino en general para el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), donde se rotulan, sin más, “principios de buena regulación”⁶⁶. Un corpus normativo, en fin, que, en parte por su naturaleza y en parte por los títulos constitucionales atributivos de competencias que sirvieron de fundamento a su dictado —la directiva es un instrumento normativo que tiene por destinatarios a los Estados miembros de la Unión

64. En este sentido se expresa, por ejemplo, el preámbulo de la Ley Paraguas, que en sus primeras líneas declara: “[...] esta Ley, al incorporar al ordenamiento jurídico la Directiva, adopta un enfoque ambicioso intensificando la aplicación de sus principios, si bien establece expresamente que los servicios no económicos de interés general quedan excluidos de su ámbito de aplicación. El fin es impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios y proporcionando un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos que incentive la creación de empresas y genere ganancias en eficiencia, productividad y empleo en las actividades de servicios, además del incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos”.

65. Rebollo Puig (2021: 313).

66. De hecho, en el preámbulo de la LPAC puede leerse lo siguiente: “Durante los más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa (*‘Better regulation’* y *‘Smart regulation’*). Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto *ex ante* como *ex post*, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes. En la última década, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, supusieron un avance en la implantación de los principios de buena regulación, especialmente en lo referido al ejercicio de las actividades económicas. Ya en esta legislatura, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, ha dado importantes pasos adicionales, al poner a disposición de los ciudadanos la información con relevancia jurídica propia del procedimiento de elaboración de normas. Sin embargo, es necesario contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento. Con estos objetivos, se establecen por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas [...]”.

Europea⁶⁷, y la Ley Paraguas y la LGUM declaran haberse elaborado y publicado al amparo de lo dispuesto en los apartados 1 y 13 del artículo 149.1 CE, que reconocen las competencias exclusivas y horizontales del Estado que citamos en los inicios del trabajo, y de lo establecido en el apartado 18 de ese precepto, que le reserva las competencias legislativas sobre los aspectos más importantes del derecho administrativo español, entre ellos “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” y “el procedimiento administrativo común”, brinda, pese a no estar, como hemos dicho, singularmente pensado para el turismo y la actividad de cesión de viviendas con finalidades turísticas, pero sí envolver a este sector y a esta actividad en su ámbito de aplicación, una dosis de homogeneidad en cuanto a los principios y cautelas que consagra con el afán de refrenar posibles excesos de intervencionismo, lo que tiene especial valor en un ámbito material, el referido al turismo, en el que, debido al reparto de competencias que de la CE se desprende, la dispersión normativa resulta inevitable, pero no tanto, como en otro momento defendimos y con lo que acaba de exponerse puede comprobarse, la disparidad de sus previsiones. Un marco normativo, en suma, que proporciona una misma atalaya desde la que cotejar, para cualquier punto o nivel territorial de España, la validez o invalidez de la ordenación que se efectúe, como ya han tenido ocasión de demostrar, por lo demás, los órganos judiciales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo al resolver las impugnaciones que se les han ido planteando.

El contenido de las regulaciones realizadas hasta el presente de la actividad de cesión de viviendas con fines turísticos, su análisis a la luz de ese trío normativo y, en particular, de los principios de buena regulación económica, así como los pronunciamientos judiciales recaídos, se expondrán en los siguientes capítulos. En ellos, empero, el foco se pondrá sobre la vertiente sustantiva de la actividad y, más específicamente, sobre el impacto que esta tiene en las ciudades, qué se reputa en nuestro derecho como “vivienda de uso turístico”, el detalle de su régimen jurídico y los mecanismos de intervención administrativa existentes... A nosotros compete, pues, culminar nuestra aportación con el estudio de unas cuestiones que quedaron apuntadas en las páginas precedentes y referidas a la dimensión formal de la actividad, al cauce o medio por el que se desenvuelve y que ha operado como un catalizador para la misma: señaladamente, la calificación jurídica que merece el servicio que prestan las plataformas electrónicas en el mercado

67. El artículo 288 TFUE señala que “la directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios”.

del alojamiento turístico; cuál es la normativa que les resulta de aplicación y que conforma su régimen, que puede ser o no la normativa sectorial turística, incógnita esta cuya respuesta depende de la que reciba el interrogante anterior; y, por último, cuál es su responsabilidad por los datos y anuncios que alojan y que proceden de terceros —en la jerga, los “anfitriones”—, cuando estos no se adecúan a las exigencias establecidas por el ordenamiento. Sobre todos estos aspectos han dado cuenta ya, como avanzamos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Supremo. También la Comisión Europea. No debemos hacer aquí, por ende, esfuerzos orientados a dar soluciones originales. Basta, simplemente, con reconocer el realizado por dichas instancias, que nos han puesto en bandeja lo que debe decirse, y exponer las conclusiones por ellas alcanzadas, sin perjuicio, por supuesto, de que al hilo de algún pormenor podamos introducir alguna idea a modo de complemento.

3. Las plataformas electrónicas en el ámbito del alojamiento turístico: la calificación jurídica de los servicios que prestan, la normativa que conforma su régimen jurídico y su responsabilidad por los datos y anuncios que alojan

La calificación jurídica que ha de asignarse al servicio desempeñado por las plataformas electrónicas fue objeto de reflexión, antes de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Supremo se ocuparan de ello con la mirada detenida sobre el sector del alojamiento turístico, en la Comunicación de la Comisión Europea, ya nombrada, que se conoce por el título de “Una agenda europea para la economía colaborativa”. En este documento se advirtió con carácter general, sin hacer singular referencia a ningún ámbito económico, que “el hecho de que las plataformas colaborativas puedan estar o no sujetas a requisitos de acceso al mercado, y en qué medida lo estén, depende de la naturaleza de sus actividades”. Y puesta así de relieve la importancia que tiene aclarar este extremo, se esbozó una distinción que, por subyacer en las sentencias que más tarde dictarían aquellos tribunales y resultar ilustrativa, conviene recordar. Por una parte, y sobre la base del concepto de “servicio de la sociedad de la información” que se maneja en el derecho comunitario —esencialmente, en 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, llamada de forma más abreviada “Directiva sobre el comercio electrónico”, y la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la socie-

dad de la información—⁶⁸, la Comisión declaró que, “en la medida en que las plataformas colaborativas proporcionan un ‘servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un prestatario de servicios’, ofrecen un servicio de la sociedad de la información”. No obstante, puntualizó que, por otra parte, hay “casos en los que puede considerarse que las plataformas colaborativas ofrecen otros servicios además de los servicios de la sociedad de la información, actuando como intermediarios entre los prestadores de los servicios subyacentes y sus usuarios”; remarcó, en particular, que “en determinadas circunstancias, una plataforma puede ser también un proveedor del servicio subyacente”. En el primer caso, según explicó la Comisión con apoyo en la Directiva sobre el comercio electrónico, las plataformas, al reputarse meros servicios de la sociedad de la información, no podrían “estar sujetas a autorizaciones previas o cualquier requisito equivalente dirigidos específica y exclusivamente a dichos servicios”, pues dicha disposición consagra para estos supuestos un “principio de no autorización previa”. Además, los Estados miembros solo podrían “imponer requisitos reglamentarios a las plataformas” que ofreciesen “tales servicios de forma transfronteriza desde otro Estado miembro en circunstancias limitadas y sujetos a un procedimiento específico”, en cuanto que esa Directiva establece, como regla general, que “los Estados miembros no podrán restringir la libertad de prestación de servicios de la sociedad de la información de otro Estado miembro por razones inherentes al ámbito coordinado”⁶⁹. En el segundo caso, en cambio, las plataformas “podrían

68. El artículo 2.a) de la Directiva sobre el comercio electrónico establece: “Artículo 2. Definiciones. A efectos de la presente Directiva, se entenderá por: a) ‘servicios de la sociedad de la información’: servicios en el sentido del apartado 2 del artículo 1 de la Directiva 98/34/CE, modificada por la Directiva 98/48/CE [...]”. La citada Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que, según el nombre que se le dio, “se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas”, fue derogada por la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, actualmente vigente. Es esta, en consecuencia, la norma a la que debe entenderse realizada aquella remisión. Concretamente, debe reconducirse a su artículo 1.1.b), que tiene este tenor: “Artículo 1. 1. A efectos de la presente Directiva, se entenderá por: [...] b) ‘servicio’: todo servicio de la sociedad de la información, es decir, todo servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios. A efectos de la presente definición, se entenderá por: i) ‘a distancia’, un servicio prestado sin que las partes estén presentes simultáneamente; ii) ‘por vía electrónica’, un servicio enviado desde la fuente y recibido por el destinatario mediante equipos electrónicos de tratamiento (incluida la compresión digital) y de almacenamiento de datos y que se transmite, canaliza y recibe enteramente por hilos, radio, medios ópticos o cualquier otro medio electromagnético; iii) ‘a petición individual de un destinatario de servicios’, un servicio prestado mediante transmisión de datos a petición individual. [...]”.

69. Todo ello se deriva de los artículos 2 a 4 de la Directiva sobre el comercio electrónico. Seguidamente exponemos las previsiones que sustentan las afirmaciones de la Comisión Europea: “Artículo 2. Definiciones. A efectos de la presente Directiva, se entenderá por: [...] h) ‘ámbito coordinado’: los requisitos exigibles a los prestadores de servicios en los regímenes jurídicos de

estar sujetas a la normativa sectorial específica, incluidos los requisitos de autorización y concesión de licencias empresariales aplicados por lo general a los prestadores de servicios⁷⁰. La calificación que deba atribuirse a los servicios desarrollados por las plataformas digitales resulta, por tanto, como puede verse, fundamental para delimitar su régimen jurídico. Para facilitar a los aplicadores del derecho tan importante tarea, que no se puede hacer de manera apriorística, la Comisión Europea apuntó que existen “varios elementos de hecho y de derecho” que permiten discernir “el nivel de control o influencia que la plataforma colaborativa” puede ejercer, en cada caso, sobre el prestador del servicio subsiguiente, lo que “tendrá por lo general una importancia significativa” a los efectos de identificar la auténtica naturaleza de los servicios y la calificación jurídica que corresponde. En concreto, la Comisión destacó “tres criterios clave”: en primer lugar, el precio, y, más

los Estados miembros aplicables a los prestadores de servicios de la sociedad de la información a los servicios de la sociedad de la información, independientemente de si son de tipo general o destinados específicamente a los mismos. i) El ámbito coordinado se refiere a los requisitos que debe cumplir el prestador de servicios en relación con: — el inicio de la actividad de un servicio de la sociedad de la información, como los requisitos relativos a cualificaciones, autorizaciones o notificaciones; — el ejercicio de la actividad de un servicio de la sociedad de la información, como los requisitos relativos al comportamiento del prestador de servicios, los requisitos en relación con la calidad o el contenido del servicio, incluidos los aplicables a publicidad y contratos, o los requisitos relativos a la responsabilidad del prestador de servicios. ii) El ámbito coordinado no se refiere a los requisitos siguientes: — requisitos aplicables a las mercancías en sí; — requisitos aplicables a la entrega de las mercancías; — requisitos aplicables a los servicios no prestados por medios electrónicos. Artículo 3. Mercado interior. [...] 2. Los Estados miembros no podrán restringir la libertad de prestación de servicios de la sociedad de la información de otro Estado miembro por razones inherentes al ámbito coordinado. [...] 4. Los Estados miembros podrán tomar medidas que constituyen excepciones al apartado 2 respecto de un determinado servicio de la sociedad de la información si se cumplen las condiciones siguientes: [...]. Artículo 4. Principio de no autorización previa. 1. Los Estados miembros dispondrán que el acceso a la actividad de prestador de servicios de la sociedad de la información no pueda someterse a autorización previa ni a ningún otro requisito con efectos equivalentes. 2. Lo dispuesto en el apartado 1 no irá en perjuicio de los regímenes de autorización que no tengan por objeto específico y exclusivo los servicios de la sociedad de la información, ni de los regímenes cubiertos por la Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones”.

70. Debiendo respetar, en todo caso, los llamados principios de buena regulación económica. Ciñéndonos a la Directiva de Servicios, esos que contempla su artículo 16.1: “Artículo 16. Libre prestación de servicios. 1. Los Estados miembros respetarán el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos. El Estado miembro en que se preste el servicio asegurará la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio. Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios siguientes: a) no discriminación: el requisito no podrá ser directa o indirectamente discriminatorio por razón de la nacionalidad o, en el caso de las personas jurídicas, por razón del Estado miembro en que estén establecidas; b) necesidad: el requisito deberá estar justificado por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente; c) proporcionalidad: el requisito deberá ser el adecuado para conseguir el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo [...]”.

específicamente, si la plataforma establece el precio final que debe pagar el usuario como beneficiario del servicio subyacente, precisando que “el hecho de que la plataforma colaborativa solo recomiende un precio o de que el prestador de los servicios subyacentes sea libre de adaptar el precio fijado por una plataforma colaborativa indica que puede que no se cumpla este criterio”; en segundo lugar, lo que rubricó “otras condiciones contractuales clave”, una suerte de cajón de sastre que comprendería variables como que la plataforma disponga términos y condiciones distintos del precio y que determinen la relación contractual entre el prestador de los servicios subsiguientes y el usuario; y en tercer lugar, si la plataforma posee “activos clave” para prestar el servicio subyacente. Estos, empero, no son todos los criterios que pueden utilizarse para dilucidar si una plataforma ejerce tal grado de influencia o control que cabe entender que no se reduce a desempeñar un servicio de la sociedad de la información, sino que va más allá y desarrolla, asimismo, el servicio subyacente. La propia Comisión Europea señaló otros. Por ejemplo, si la plataforma “sufraga los gastos y asume todos los riesgos relacionados con la prestación” del tantas veces repetido servicio subyacente. Excluyó, sin embargo, que puedan estimarse “indicios claros” o “prueba” de esa “influencia o control significativos” que la plataforma lleve a cabo “determinadas actividades que son auxiliares con respecto a los servicios principales de la sociedad de la información” proporcionados por ella como intermediaria entre el prestador del servicio subsiguiente y los usuarios, como “modalidades de pago, cobertura de seguro, servicio posventa, etc.”, o la inclusión de “mecanismos de evaluación o calificación”. Expresó, por último, la Comisión, centrando —ahora sí— su atención en el mercado del alojamiento, que, con base en todo lo expuesto, era posible afirmar que “una plataforma colaborativa que ofrece servicios en el sector del alquiler a corto plazo solo puede prestar servicios de la sociedad de la información y no también el propio servicio de alojamiento si, por ejemplo, el proveedor del servicio de alojamiento fija sus propios precios y la plataforma no posee ninguno de los activos para la prestación del servicio. El hecho de que la plataforma colaborativa pueda ofrecer también servicios de seguro y calificación a sus usuarios no tiene por qué alterar esta conclusión”.

Tres años después de que la Comisión Europea emitiera la precedente comunicación, el Tribunal de Justicia de la Unión resolvió una cuestión prejudicial planteada por el *Tribunal de Grande Instance de Paris* en el contexto de un proceso penal —iniciado a raíz de la denuncia interpuesta por una asociación, apellidada “*pour un hébergement et un tourisme professionnels*”, y el posterior escrito de acusación formulado por el *Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Paris*— seguido contra *Airbnb Ireland UC* en el que había de dirimirse si esta compañía había

incurrido o no en responsabilidad de esa índole conforme al derecho francés; ordenamiento cuya “Ley Hoguet” exigía —y exige— hallarse en posesión de una tarjeta o “*carte professionnelle*” para efectuar servicios de intermediación y gestión de inmuebles y activos comerciales⁷¹ —tarjeta de la que carecía aquella sociedad—, y que sancionaba —y sanciona— con penas de multa y privación de libertad la realización o prestación de asistencia a tales operaciones de intermediación y gestión sin haber obtenido la tarjeta, y la recepción o posesión de cantidades de dinero, bienes, efectos o valores de cualquier tipo con motivo de dichas actividades⁷². La cuestión prejudicial, en concreto, se formuló con el propósito de esclarecer dos extremos: por un lado, si las prestaciones ejecutadas por *Airbnb Ireland UC* encajaban en la Directiva sobre el comercio electrónico y, por ende, quedaban cobijadas bajo la regla general, reproducida más atrás, que aboga por la libertad de prestación de servicios de la sociedad de la información; por otro, si cabía oponer a esta entidad las “normas restrictivas relativas al ejercicio de la profesión de agente inmobiliario en Francia, establecidas por la Ley Hoguet”. Para despejar la primera incógnita, el Tribunal, en la STJUE de 19 de diciembre de 2019⁷³, indagó si un servicio como el desarrollado por *Airbnb Ireland UC* podía considerarse un servicio de la sociedad de la información a la luz de la citada Directiva, que entiende como tal “todo servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios”⁷⁴. Tras brindar una respuesta afirmativa a esta cuestión, matizó que, pese a ello, debía analizarse si el servicio desempeñado por la plataforma era solo un servicio de la sociedad de la información y se diferenciaba del servicio subsiguiente al que estaba —y está— vinculado o, por el contrario, había de interpretarse, como ya había acontecido con una célebre plataforma en el ámbito del transporte de pasajeros⁷⁵, que era un servicio de intermediación que formaba parte de un “servicio global cuyo elemento principal” es un servicio al que corresponde “otra calificación jurídica”. Aunque no se explicita en la sentencia, es obvio que para abordar este otro interrogante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea utilizó los criterios brindados por la Comisión Europea. Tras aplicarlos al caso que estamos comentando, manifestó que “si bien es cierto que el servicio de intermediación prestado por *Airbnb Ireland* tiene por objeto fa-

71. Puede constatarse con la lectura del artículo 3 de la “Ley Hoguet”, cuya denominación completa es *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*.

72. Artículos 14.a) y 16.1 de la “Ley Hoguet”.

73. Asunto C-390/18.

74. Véase la nota 68.

75. SSTJUE de 20 de diciembre de 2017 (asunto C-434/15) y 10 de abril de 2018 (asunto C-320/16).

cilitar el alquiler de un alojamiento”, que está incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, “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”; que “ese servicio de intermediación es disociable de la transmisión inmobiliaria propiamente dicha, en la medida 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”; que “la presentación organizada del conjunto de las ofertas, junto con las herramientas de búsqueda, de localización y comparación entre ellas, constituye, por su importancia, un servicio que no puede considerarse meramente accesorio de un servicio global al que corresponde una calificación jurídica diferente, a saber, la prestación de alojamiento”; que “un servicio como el prestado por *Airbnb Ireland* en modo alguno resulta indispensable para llevar a cabo la prestación de servicios de alojamiento”, dado que “arrendatarios y arrendadores” cuentan con “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”; que de la información obrante en los autos no se desprende “que *Airbnb Ireland* determine o limite el importe del alquiler solicitado por los arrendadores que utilizan su plataforma”; que, “a lo sumo, pone a su disposición una herramienta opcional de estimación del precio de su arrendamiento en función de los precios medios de mercado en dicha plataforma, dejando a los arrendadores la responsabilidad de fijar el precio del arrendamiento”; que “ninguna de las otras prestaciones” que facilita *Airbnb Ireland*, como una “garantía por daños y, con carácter opcional, un seguro de responsabilidad civil”, o un “sistema de evaluación de los arrendadores y los arrendatarios”, “pone en tela de juicio”, en fin, la idea, plasmada *ut supra*, de que un servicio de intermediación como el desarrollado por ella “no se puede considerar parte integrante de un servicio global cuyo elemento principal sea un servicio de alojamiento”. Y alcanzada esta conclusión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contestó a la primera cuestión prejudicial proclamando que “procede calificar de ‘servicio de la sociedad de la información’ comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/31/CE un servicio de intermediación”, como el de aquella compañía, “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”. Desde la base, pues, de que la calificación que debe darse al servicio ejecutado por *Airbnb Ireland UC* es estrictamente la de “servicio de la sociedad de la información”, y de que, en consecuencia, la Directiva sobre el comercio electrónico constituye su disposición comunitaria de cabecera, el Tribunal afrontó la resolución de la segunda cuestión prejudicial, referida a si cabía aplicar a tal sociedad las “normas restrictivas relativas al ejercicio de la profesión de agente inmobiliario en Francia” previstas por la “Ley Hoguet”. Para ello, partió de la regla general, ya mencionada, establecida por dicha Directiva, que afirma que “los Estados miembros no podrán restringir la libertad de prestación de servicios de la sociedad de la información de otro Estado miembro por razones inherentes al ámbito coordinado”, y de la regla especial, igualmente señalada, que admite que los Estados pueden adoptar, “en circunstancias limitadas y sujetos a un procedimiento específico”, medidas que excepcionen el mandamiento anterior. Circunstancias limitadas y procedimiento específico que el artículo 3.4 de la Directiva traza de la siguiente manera: por un lado, indicando que las medidas deben ser “necesarias” por motivos de orden público, protección de la salud pública, seguridad pública o protección de los consumidores, tomadas en contra de un servicio de la sociedad de la información que vaya en detrimento de estos objetivos o presente un riesgo serio y grave de ir en menoscabo de ellos, y resultar “proporcionadas”; por otro lado, denotando que antes de adoptar tales medidas el Estado miembro debe haber solicitado al Estado miembro en cuyo territorio se halle establecido el prestador de servicios de la sociedad de la información que tome sus propias medidas, sin que este las haya tomado o habiéndose mostrado insuficientes, y ordenando que, también con carácter previo, debe haber notificado su intención de adoptar tales medidas a la Comisión Europea y a ese Estado miembro. En el asunto que estamos tratando, la República Francesa no había puesto en conocimiento de la Comisión ni de Irlanda —esto es, el Estado miembro de establecimiento de *Airbnb Ireland UC*— las previsiones limitativas de la libre prestación de los servicios de la sociedad de la información contenidas en la “Ley Hoguet”, que, pese a ser de fecha anterior a la Directiva sobre el comercio electrónico, no quedaba exenta de la obligación de notificación. Identificado aquí un incumplimiento por parte de Francia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea interpretó que esta ley no podía aplicarse “en ningún caso a un particular que se encuentre en una situación como la de *Airbnb Ireland* en el litigio principal, con independencia de que dicha ley cumpla o no las demás condiciones previstas en la referida disposición” comunitaria. Y, específicamente, respondió a la segunda cuestión prejudicial que “un particular puede oponerse a que se le apliquen” las medidas estipu-

ladas por un Estado miembro “que restrinjan la libre circulación de un servicio de la sociedad de la información que se presta desde otro Estado miembro, cuando dichas medidas no hayan sido notificadas con arreglo” a lo señalado en la Directiva sobre el comercio electrónico.

Las conclusiones aquí sentadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la calificación jurídica que merecen los servicios desempeñados por plataformas digitales, como la de *Airbnb Ireland UC*, en el ámbito del alojamiento turístico, y sobre la normativa que les resulta de aplicación y que configura su régimen, han sido, con el paso de los años, utilizadas por este mismo tribunal⁷⁶ y por nuestro Tribunal Supremo para despachar otros asuntos que se les han planteado. Por lo que a este trabajo respecta, peculiar interés reviste cuanto ha declarado este último en sus SSTS 1818/2020, de 30 de diciembre, y 2/2022, de 7 de enero⁷⁷, por las que resolvió los recursos de casación formulados, respectivamente, por *Homeaway Spain, S.L.U.*, de una parte, y por *Airbnb Marketing Services, S.L.U.* y *Airbnb Ireland UC*, de otra, contra dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que habían desestimado los recursos contencioso-administrativos interpuestos por dichas entidades contra dos resoluciones de la Dirección General de Turismo de la Generalitat que les ordenaban, en virtud de los artículos 73 y 98 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña⁷⁸, proceder “al bloqueo, supresión o suspensión” definitiva “de su página web o de cualquier

76. En concreto, en la STJUE de 27 de abril de 2022 (asunto C-674/20). En esta sentencia, sin embargo, se excluye la aplicación de la Directiva sobre el comercio electrónico porque la medida establecida por el Estado miembro, y sobre la que pivotaban las cuestiones prejudiciales, era de naturaleza tributaria, siendo así que el artículo 1.5.a) de la Directiva determina que la misma no se aplicará “en materia de fiscalidad”. Lo mismo ocurriría en la STJUE de 22 de diciembre de 2022 (asunto C-83/21).

77. Recursos de casación núms. 238/2018 y 6063/2020, respectivamente.

78. Interesan, en concreto, los apartados 3 y 5 del artículo 73 y el artículo 98 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña: “Artículo 73. Registro de Turismo de Cataluña. [...] 3. Se inscriben en el Registro de Turismo de Cataluña todas las empresas y establecimientos turísticos regulados por la presente ley y la normativa que la desarrolla. [...] 5. El número de inscripción de los alojamientos turísticos en el Registro de Turismo de Cataluña debe constar en todo tipo de publicidad, promoción o comercialización. [...] Artículo 98. Multas coercitivas. 1. Los órganos competentes pueden imponer multas coercitivas, realizado el requerimiento de ejecución de los actos y las resoluciones de carácter administrativo destinados al cumplimiento de lo determinado en la presente Ley y demás disposiciones relativas al sector turístico. 2. El requerimiento al que se refiere el apartado 1 tiene que advertir a la persona interesada del plazo del que dispone para cumplirlo y de la cuantía de la multa que, en caso de incumplimiento, puede serle impuesta. En cualquier caso, el plazo fijado debe ser suficiente para el cumplimiento de la obligación de que se trate, y la multa no puede exceder los 10.000 euros. 3. El incumplimiento del requerimiento a que se refiere el apartado 1 puede dar lugar, comprobado por la Administración, a la reiteración de las multas, por períodos de tiempo que sean suficientes para el cumplimiento y que en todo caso no pueden ser inferiores a lo señalado en el primer requerimiento. 4. Las multas coercitivas son independientes de las que puedan imponerse en concepto de sanción, y son compatibles con las mismas”.

otra que pudieran utilizar en iguales términos de todo contenido relativo a empresas y establecimientos de alojamientos turístico”, localizados en esta comunidad autónoma, en el que no figurase “el número de inscripción en el Registro de Turismo de Cataluña”, bajo el apercibimiento de que, en caso de no atenderse el requerimiento en el plazo conferido para su cumplimiento voluntario, se acometería su ejecución forzosa. Entramos, por lo tanto, de la mano de estos pronunciamientos, en el terreno de la responsabilidad de las plataformas electrónicas por los datos y anuncios que albergan y que provienen no de ellas, sino de los sujetos que promocionan o comercializan, a través de las mismas, la cesión de viviendas para usos turísticos, cuando esos datos y anuncios no se acomodan a lo establecido por el ordenamiento jurídico; ingresamos, en suma, en el último de los aspectos relacionados con las plataformas tecnológicas que hemos de examinar, y que pasa inexorablemente por determinar si un prestador de servicios de la sociedad de la información, además de estar sometido al corpus normativo regulador de tales servicios —corpus, como hemos visto, donde la Directiva sobre el comercio electrónico ostenta una posición eminente—, puede quedar obligado, asimismo, por la legislación sectorial que disciplina la actividad subsiguiente, en este caso la normativa catalana en materia de turismo. Cuatro ideas conviene consignar, no obstante, en aras de lograr la mejor claridad expositiva, antes de emprender la reseña de las soluciones brindadas y los razonamientos seguidos por el alto tribunal: la primera es que la Directiva sobre el comercio electrónico, norma europea de referencia para las plataformas cuyos servicios de intermediación merecen la calificación de simples servicios de la sociedad de la información, se transpuso al derecho español mediante la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (LSSICE), dictada por el Estado con sustento en los apartados 6, 8 y 21 del artículo 149 CE, donde se reconocen, entre otras, sus competencias exclusivas sobre “legislación mercantil”, “legislación civil” y “telecomunicaciones”; la segunda idea es que estas disposiciones fueron la quilla sobre la que se asentó toda la fundamentación jurídica del tribunal; la tercera es que al tiempo de dirimirse los recursos de casación, y, aun antes, de suscitarse la propia controversia, la Directiva regulaba en la Sección 4.^a de su Capítulo II, compuesta por los artículos 12 a 15, en palabras de su propio texto, la “Responsabilidad de los prestadores de servicios intermediarios”, y la LSSICE hacía lo mismo en su Título II, denominado “Prestación de servicios de la sociedad de la información”, que albergaba —y alberga— una Sección 2.^a en su Capítulo II, integrada por los artículos 13 a 17 y rotulada “Régimen de responsabilidad”; para terminar, la cuarta idea previa que queremos apuntar es que tras recaer aquellos fallos del Tribunal Supremo se publicó el Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el

que se modifica la Directiva 2000/31/CE, también llamado “Reglamento de Servicios Digitales”, que en su artículo 89 determina la supresión de los artículos 12 a 15 de la Directiva sobre el comercio electrónico y su sustitución por los artículos 4, 5, 6 y 8 del nuevo Reglamento⁷⁹⁻⁸⁰. Un cambio, este, conviene indicarlo, que no enturbia, pese a todo, las conclusiones alcanzadas en las mencionadas SSTs 1818/2020, de 30 de diciembre, y 2/2022, de 7 de enero.

En estos pronunciamientos, el Tribunal Supremo, con el afán de resolver los recursos, dilucidó primeramente la calificación jurídica que corresponde a los servicios desarrollados por las plataformas electrónicas de *Homeaway*, en un caso, y de *Airbnb*, en otro, con apoyo en la STJUE de 19 de diciembre de 2019. En ambos supuestos afirmó que la actividad desempeñada por las recurrentes debía reputarse, simple y llanamente, “un servicio de intermediación distinto del servicio subsiguiente al que está vinculado”; que ninguna de las prestaciones adicionales que una y otra ofrecen ponían en cuestión “la calificación de su actividad” como una “prestación de servicios de la sociedad de la información”; que en uno y otro caso cabía mantener que dichas prestaciones accesorias no desvirtuaban “la naturaleza del servicio de intermediación” que aquellas llevan a cabo, consistente, según expresara el Tribunal Supremo, en una “intermediación neutra”, en “poner en contacto a arrendadores y arrendatarios de viviendas vacacionales, sin transformarlo en un negocio de arrendamiento de viviendas”, que quedaría como actividad subyacente diferente de la intermediación realizada por la plataforma; que, en fin, dada la calificación jurídica de la actividad de las recurrentes, debía —y debe— entenderse que la misma se rige “por la Directiva

79. En particular, la redacción literal del artículo 89 del Reglamento de Servicios Digitales es la siguiente: “Artículo 89. Modificaciones de la Directiva 2000/31/CE. 1. Se suprimen los artículos 12 a 15 de la Directiva 2000/31/CE. 2. Las referencias a los artículos 12 a 15 de la Directiva 2000/31/CE se entenderán hechas a los artículos 4, 5, 6 y 8 del presente Reglamento, respectivamente”. Los artículos 92 y 93 del Reglamento, por su parte, detallan su régimen de entrada en vigor y aplicación, que creemos oportuno reproducir: “Artículo 92. Aplicación anticipada a prestadores de plataformas en línea de muy gran tamaño y de motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño. El presente Reglamento se aplicará a los prestadores de plataformas en línea de muy gran tamaño y de motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño designados con arreglo al artículo 33, apartado 4, a partir de los cuatro meses siguientes a la notificación al prestador de que se trate a que se refiere el artículo 33, apartado 6, en caso de que dicha fecha sea anterior al 17 de febrero de 2024. Artículo 93. Entrada en vigor y aplicación. 1. El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. 2. El presente Reglamento será de aplicación a partir del 17 de febrero de 2024. No obstante, el artículo 24, apartados 2, 3 y 6, el artículo 33, apartados 3 a 6, el artículo 37, apartado 7, el artículo 40, apartado 13, el artículo 43 y las secciones 4, 5 y 6 del capítulo IV, serán de aplicación a partir del 16 de noviembre de 2022. El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”.

80. Sobre el régimen de responsabilidad de los prestadores de servicios de intermediación implantado por el Reglamento de Servicios Digitales pueden leerse, entre otras publicaciones, Alarcón Sotomayor (2023: 270-274) y Ferrer Tapia (2023: 377-409).

2000/31/CE y la Ley nacional 34/2002, ambas normas reguladoras de los servicios de la sociedad de la información y el comercio electrónico, y no por la legislación sectorial de alojamientos turísticos”. Aclarado lo anterior, el Tribunal pasó a profundizar en el sistema de responsabilidad de los prestadores de servicios de la sociedad de la información diseñado por la Directiva sobre el comercio electrónico y la LSSICE. No es ocasión de exponerlo en detalle. A los efectos que aquí se persiguen es suficiente con advertir que una y otra disposición articulaban ese régimen estableciendo reglas específicas en función de la clase de servicio de intermediación que se desarrollase⁸¹, y que, a juicio del Tribunal Supremo, los de *Homeaway* y *Airbnb* eran —y son, desde luego— “servicios de alojamiento o almacenamiento de datos”; que para esta tipología la Directiva europea y la ley española preveían una “exención de responsabilidad” del prestador de servicios de intermediación por “la información almacenada a petición del destinatario”, exención que no era absoluta o incondicionada, sino que operaba —y operará en lo sucesivo, en cuanto que el Reglamento de Servicios Digitales se expresa de modo similar⁸²— si el primero no tenía “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 si, en caso de tenerlo, obraba “con diligencia para retirar los datos o hacer imposible el acceso a ellos”; y como colofón, que la LSSICE puntualizaba —y sigue puntualizando— que se entiende que el prestador de servicios tiene el conocimiento efectivo al que alude la primera hipótesis o condición habilitante de la exención de responsabilidad “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 detec-

81. En aras de no hacer la nota demasiado larga, únicamente se exponen, para ilustrar la idea, los rótulos de los preceptos correspondientes de la Directiva sobre el comercio electrónico y de la LSSCI. (i) Artículos 12 a 14 de la Directiva: “Artículo 12. Mera transmisión. [...] Artículo 13. Memoria tampón (*Caching*). [...] Artículo 14. Alojamiento de datos. [...]”. (ii) Artículos 14 a 17 LSSICE: “Artículo 14. Responsabilidad de los operadores de redes y proveedores de acceso. [...] Artículo 15. Responsabilidad de los prestadores de servicios que realizan copia temporal de los datos solicitados por los usuarios. [...] Artículo 16. Responsabilidad de los prestadores de servicios de alojamiento o almacenamiento de datos. [...] Artículo 17. Responsabilidad de los prestadores de servicios que faciliten enlaces a contenidos o instrumentos de búsqueda. [...]”.

82. Artículo 6.1 del Reglamento de Servicios Digitales: “Artículo 6. Alojamiento de datos. 1. Cuando se preste un servicio de la sociedad de la información consistente en almacenar información facilitada por un destinatario del servicio, el prestador de servicios no podrá ser considerado responsable de la información almacenada a petición del destinatario, a condición de que el prestador de servicios: a) no tenga conocimiento efectivo de una actividad ilícita o de un contenido ilícito y, en lo que se refiere a solicitudes de indemnización por daños y perjuicios, no sea consciente de hechos o circunstancias que pongan de manifiesto la actividad ilícita o el contenido ilícito, o b) en cuanto tenga conocimiento o sea consciente de ello, el prestador de servicios actúe con prontitud para retirar el contenido ilícito o bloquear el acceso a este”.

ción y retirada de contenidos que los prestadores apliquen en virtud de acuerdos voluntarios y de otros medios de conocimiento efectivo que pudieran establecerse⁸³. Enmarcados los asuntos discutidos en estas coordenadas, concretadas de esta manera las “reglas del juego”, al Tribunal Supremo solo le restó aplicarlas a cada uno de ellos. Y de nuevo, las respuestas que dio fueron las mismas. Así, en ambos manifestó que no podía estimarse que los prestadores de servicios de alojamiento de datos tuviesen conocimiento efectivo de “la ilicitud administrativa en que incurren los anuncios de alojamientos turísticos que no incorporen el número de registro” por el mero hecho de que tales anuncios se alojasen en la página web; que “la sola previsión de la Ley catalana de que la publicidad de los alojamientos turísticos debe incorporar el número de registro” no bastaba para sostener que dichos prestadores tenían un conocimiento de ese calibre “de la ilicitud de que algunos usuarios de su página web no hubieran incluido en sus anuncios el número de registro turístico de los alojamientos”; que no concurría ninguna de las circunstancias que la LSSICE contempla “como acreditativas de tal conocimiento efectivo”, pues no había en los recursos sometidos a su conocimiento “ningún tipo de declaración” de que se hubiera producido “una lesión de derechos ajenos, que además debería ser conocida” por el prestador de los servicios de la sociedad de la información, ni tampoco existía una “declaración de ilicitud por parte del órgano competente de la Administración catalana de que determinados anuncios” habían “incurrido en ilícito administrativo por no haber incorporado el número administrativo, ordenando la retirada de los mismos”; que la declaración de ilicitud y orden de retirada de datos que la LSSICE menciona “va necesariamente referida a anuncios concretos, a diferencia de la orden administrativa” de la que traían causa los pleitos, que, en puridad, era “una orden genérica” que obligaba “al prestador de servicios a efectuar un examen del contenido de sus anuncios”,

83. En adelante, para determinar si existe o no “conocimiento efectivo” habrán de tenerse en cuenta los considerandos 22 y 53 del Reglamento de Servicios Digitales, así como su artículo 16.3. En el considerando 22, por poner un ejemplo, se indica lo que sigue: “El prestador puede obtener dicho conocimiento efectivo o consciencia del carácter ilícito de los contenidos, entre otras vías, a través de investigaciones realizadas por iniciativa propia o de notificaciones recibidas de personas físicas o entidades de conformidad con el presente Reglamento en la medida en que dichas notificaciones sean suficientemente precisas y estén adecuadamente fundamentadas para que un operador económico diligente, de manera razonable, pueda detectar y evaluar el contenido presuntamente ilícito y, en su caso, actuar contra él. Sin embargo, no cabe considerar que dicho conocimiento efectivo o consciencia se obtenga por el mero hecho de que el prestador sea consciente, de manera general, de que su servicio también se utiliza para almacenar contenidos ilícitos. Además, el hecho de que el prestador indexe automáticamente la información cargada en su servicio, tenga una función de búsqueda y recomiende información basándose en los perfiles o preferencias de los destinatarios del servicio no es motivo suficiente para considerar que dicho prestador tenga un conocimiento ‘específico’ de las actividades ilegales llevadas a cabo en esa plataforma o de los contenidos ilícitos almacenados en ella”.

lo que entraba en palmaria contradicción con el artículo 15.1 de la Directiva sobre el comercio electrónico, que disponía que los Estados miembros no podían imponer a los prestadores de servicios de intermediación “una obligación general de supervisar los datos que transmitan o almacenen, ni una obligación general de realizar búsquedas activas de hechos o circunstancias que indiquen actividades ilícitas” —previsión, procede señalar, que mantiene el Reglamento de Servicios Digitales—⁸⁴; y, finalmente, que no cabía olvidar que en las páginas web de *Homeaway* y *Airbnb* “no solo caben anuncios de alojamientos turísticos que, en virtud de la Ley catalana 13/2002, estarían obligados a incluir el número de registro, sino también otros tipos de alojamiento que no estarían sujetos a dicha obligación”. En definitiva, el Tribunal Supremo concluyó que un prestador de servicios de la sociedad de la información como los nombrados *ut supra*, de la modalidad de alojamiento o 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 prestador de tales servicios, lo que no aconteció en los asuntos aquí examinados, sin que esta pueda gravarle con una obligación general de supervisión o de búsqueda activa de hechos que denoten la existencia de actividades desacordes a derecho, pues tal cosa supondría prácticamente trasladarle “la función de inspección y control de contenidos que, dentro de su ámbito material, corresponde a la Administración competente”. Y ello, en la medida en que el prestador de servicios de la sociedad de la información “se encuentra regulado por la normativa propia” y “no por la sectorial de turismo, lo que solo ocurriría si se tratase de una empresa cuya calificación jurídica” no fuese ya la de prestador de ese género o familia de servicios, sino la de “empresa turística, lo que hemos visto que no es el caso, o en supuestos de ilicitud flagrante que tampoco concurre en el presente supuesto”. Esta batería de razones justificó en las SSTs 1818/2020, de 30 de diciembre, y 2/2022, de 7 de enero, la estimación de los recursos de casación formulados y, por consiguiente, la anulación de las resoluciones de la Dirección General de Turismo de la Generalitat de Cataluña que originaron la controversia. La sentencia más reciente, sin embargo, apuntó, por añadidura, la posibilidad de aplicar, como hiciera la STJUE de 19 de diciembre de 2019, los requisitos preceptuados por la Directiva sobre el comercio electrónico para la adopción por parte de los Estados miembros de medidas restrictivas de la liber-

84. Artículo 8 del Reglamento de Servicios Digitales: “Artículo 8. Inexistencia de obligación general de monitorización o de búsqueda activa de hechos. No se impondrá a los prestadores de servicios intermediarios ninguna obligación general de monitorizar la información que transmitan o almacenen, ni de buscar activamente hechos o circunstancias que indiquen la existencia de actividades ilícitas”.

tad de prestación de servicios de la sociedad de la información, esos que subordinan esta facultad a unas “circunstancias limitadas” y a un “procedimiento específico” de notificación al Estado miembro en cuyo territorio esté establecido el prestador de servicios de la sociedad de la información y a la Comisión Europea, toda vez que no se tenía constancia de que, en el supuesto enjuiciado, se hubiera “seguido el indicado procedimiento”. Un incumplimiento que, como en el caso de la “Ley Hoguet”, habría determinado igualmente, en términos del Tribunal Supremo, “la inoponibilidad de la medida no notificada”.

4. Bibliografía

- Aguirre i Font, J. M. (2021). La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 15.
- Alarcón Sotomayor, L. (2023). Las plataformas de viviendas turísticas y su responsabilidad por alojar contenidos ilegales: una responsabilidad tocada, pero no hundida. En H. Gosálbez Pequeño y A. Bueno Armijo (dirs.). *Desregulación y regulación de la economía colaborativa en la actualidad turística y las actividades con incidencia turística*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Alfonso Sánchez, R. y Burillo Sánchez, F. J. (2017). Capítulo I. La economía llamada “colaborativa”. En R. Alfonso Sánchez J. y Valero Torrijos (dirs.). *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Alianza para la Excelencia Turística. (2015). *Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: impactos y retos asociados*.
- (2016). *Observaciones al estudio de la CNMC sobre nuevos modelos de prestaciones de servicios y la economía colaborativa (E/CNMC/004/15)*.
 - (2022). *Estudio ReviTUR. Principales evidencias de los efectos del resurgir de las viviendas turísticas en las ciudades españolas y recomendaciones para su tratamiento*.
- Arana García, E. (2018). La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 10.
- Bauzá Martorell, F. (2018). Intervención administrativa en la vivienda turística vacacional. *Revista Española de Derecho administrativo*, 189.
- Boix Palop, A. (2018). Estrategias regulatorias para la resolución de los conflictos de intereses generados por la proliferación del alojamiento de corta duración con intermediación digital. En A. M.^a de la Encarnación (dir.). *La regulación del alojamiento colaborativo. Viviendas de uso*

- turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Botello Hermosa, J. M.^a (2019). Economía colaborativa, ¿el término adecuado? En A. Ortí Vallejo y G. Rubio Gimeno (dirs.). *Propuestas de regulación de las plataformas de economía colaborativa: perspectivas general y sectoriales*. Cizur Menor: Aranzadi.
- (2020a). El alojamiento colaborativo y la reconfiguración de la economía colaborativa desde una nueva perspectiva jurídica. *Anuario de Derecho Civil*, 73 (4).
 - (2020b). La preponderancia del criterio de habitualidad en la configuración de los alquileres turísticos y su necesaria reconfiguración: una propuesta de solución. *Anuario de Derecho Civil*, 73 (4).
- Botsman, R. (2013). The sharing economy lacks a shared definition. *Fast Company*. Disponible en: <https://www.fastcompany.com/3022028/the-sharing-economy-lacks-a-shared-definition#8>.
- Campuzano Tomé, H. (2019). *“Las viviendas de uso turístico”. Marco legal y problemática jurídica en el contexto de la economía colaborativa*. Madrid: Reus.
- CNMC. (2016). *Resultados preliminares. Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa* (E/CNMC/004/15).
- (2018). *Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España* (E/CNMC/003/18).
- Comisión Europea. (2015). *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas”*, COM(2015) 550 final.
- (2016). *Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una agenda europea para la economía colaborativa”*, COM(2016) 356 final.
- Comité Económico y Social Europeo. (2016). *Dictamen exploratorio sobre el tema “La economía colaborativa y la autorregulación”* (2016/C303/05).
- (2018). *Dictamen exploratorio sobre el tema “Fiscalidad de la economía colaborativa. Análisis de posibles políticas impositivas ante el crecimiento de la economía colaborativa”* (2018/C081/09).
- De Castro y Bravo, F. (1991). *El negocio jurídico*. Madrid: Civitas.
- De la Encarnación, A. M.^a (2016). El alojamiento colaborativo: viviendas de uso turístico y plataformas virtuales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 5.
- Desdentado Daroca, E. (2019). Aspectos jurídico-administrativos de las viviendas de uso turístico. En M. Lucas Durán (dir.). *Las viviendas de uso turístico y su regulación jurídica. Un enfoque multidisciplinar*. Cizur Menor: Aranzadi.

- Doménech Pascual, G. (2015). La regulación de la economía colaborativa. (El caso “Uber contra el taxi”). *Revista CEFLegal*, 175-176.
- Domínguez Luelmo, A. (2018). Prólogo. En G. Cerdeira Bravo de Mansilla (dir.). *Viviendas de uso turístico: régimen civil, administrativo y fiscal*. Madrid: Reus.
- EXCELTUR. (2015). *Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: impactos y retos asociados*.
- (2016). *Observaciones al estudio de la CNMC sobre nuevos modelos de prestaciones de servicios y la economía colaborativa (E/CNMC/004/15)*.
 - (2022). *Principales evidencias de los efectos del resurgir de las viviendas turísticas en las ciudades españolas y recomendaciones para su tratamiento*.
- Fernández Pérez, N. (2018). *El alojamiento colaborativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ferrer Tapia, M.^a B. (2023). Una nueva regulación digital para la Unión Europea. Los Reglamentos (UE) 2022/1925, de 14 de septiembre de 2022, y 2022/2065, de 19 de octubre de 2022. En H. Gosálbez Pequeño y A. Bueno Armijo (dirs.). *Desregulación y regulación de la economía colaborativa en la actualidad turística y las actividades con incidencia turística*. Cizur Menor: Aranzadi.
- FEVITUR. (2022). *Observatorio de la vivienda turística en España 2022*.
- García Saura, P. J. (2019). *Viviendas de uso turístico y plataformas colaborativas en España. Aproximación al régimen jurídico. Estudio comparado desde la perspectiva de la sostenibilidad*. Madrid: Dykinson.
- Gosálbez Pequeño, H. (2023). Rememorando el *big bang* de las viviendas turísticas y la “moderada administrativización” del contrato de arrendamiento turístico de la vivienda. En H. Gosálbez Pequeño y A. Bueno Armijo (dirs.). *Desregulación y regulación de la economía colaborativa en la actualidad turística y las actividades con incidencia turística*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Guillén Navarro, N. A. (2015). La vivienda de uso turístico y su incidencia en el panorama normativo español. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 45-46.
- (2020). *La regulación de la vivienda de uso turístico en España*. Madrid: Iustel.
- Guzmán, M.^a J. (2021). Las asociaciones vecinales del centro y Triana respaldan la regulación de los pisos turísticos. *Diario de Sevilla*, 22-1-2021. Disponible en: https://www.diariodesevilla.es/sevilla/Vecinos-centro-Triana-respaldan-regulacion-viviendas-turisticas-Sevilla_0_1540346201.html.
- Hernando Rydings, M.^a (2022). Zonificación urbanística y viviendas de uso turístico en Madrid. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18.
- Instituto Nacional de Estadística. (2020). *Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad. Agosto de 2020*.

- (2021a). *Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad. Febrero de 2021.*
 - (2021b). *Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad. Agosto de 2021.*
 - (2022). *Cuenta Satélite del Turismo de España. Serie 2016—2021.*
- Jordana de Pozas, L. (1949). Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. *Revista de Estudios Políticos*, 48.
- López y López, Á. M. (1988). *La disciplina constitucional de la propiedad privada*. Madrid: Tecnos.
- Lucas Durán, M. (2019). Presentación de la obra. En M. Lucas Durán (dir.). *Las viviendas de uso turístico y su regulación jurídica. Un enfoque multidisciplinar*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Martínez Calvo, J. (2020). Alojamiento colaborativo y propiedad horizontal: regulación de las viviendas turísticas por parte de las comunidades de propietarios. En P. A. Munar Bernat, M.^a A. Martos Calabrús, R. López San Luis y V. Bastante Granell (dirs.). *Turismo, vivienda y economía colaborativa*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Martínez Cañellas, A. (2014). La cesión del uso de la vivienda a no residentes: contrato de alojamiento (de estancias turísticas) en viviendas y el contrato de arrendamiento de temporada, conforme a la Ley del Turismo de las Islas Baleares tras la reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos. *Boletín de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de las Illes Balears*, 15.
- Murga Fernández, J. P. y Fernández Scagliusi, M.^a Á. (2018). Capítulo I. La constitución de las viviendas de fin turístico: aspectos civiles y administrativos. En G. Cerdeira Bravo de Mansilla (dir.). *Viviendas de uso turístico: régimen civil, administrativo y fiscal*. Madrid: Reus.
- Parlamento Europeo. (2017). *Informe sobre “Una agenda europea para la economía colaborativa” (2016/0000(INI))*.
- Rebollo Puig, M. (2021). Capítulo IX. Las restricciones a las viviendas turísticas ante los tribunales. En H. Gosálbez Pequeño (dir.). *Tratado jurídico ibérico e iberoamericano del turismo colaborativo*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Rivera Outomuro, J. (2021). *Crítica de la economía colaborativa. Análisis del modelo y sus alternativas desde una perspectiva sociológica*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Rodríguez Portugués, M. (2021). Capítulo III. Regulación y garantías del ejercicio de los derechos fundamentales económicos en el turismo colaborativo. En H. Gosálbez Pequeño (dir.). *Tratado jurídico ibérico e iberoamericano del turismo colaborativo*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Román Márquez, A. (2014). Las viviendas particulares dedicadas a la actividad de alojamiento turístico. Su exclusión de la LAU. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 6.

- (2018a). El nuevo decreto andaluz sobre viviendas particulares de uso turístico. Análisis a la luz de la agenda europea para la economía colaborativa. *Cuadernos de Turismo*, 41.
- (2018b). Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 10.
- (2022). Viviendas de uso turístico, legislación económica y calidad de la oferta alojativa: una propuesta integradora. *Revista General de Derecho del Turismo*, 5.

Socías Camacho, J. M. (2018). Estado regulador y alojamiento colaborativo. El régimen de la intervención pública limitadora de la prestación del servicio. *Revista de Administración Pública*, 205.