

# CAPÍTULO 2

## La actividad de las viviendas de uso turístico en las ciudades: irrupción y consecuencias

**Joana M. Socías Camacho**

*Profesora titular de Derecho Administrativo,  
Universitat de les Illes Balears*

**SUMARIO.** 1. Introducción. 2. El impacto de la turistificación en las ciudades. 3. Las técnicas clásicas de intervención administrativa han de ajustarse en el marco de la unidad de mercado. 4. La actividad de comercialización turística en viviendas comporta la saturación del espacio público. 5. La sostenibilidad de las ciudades, el poder local y la mejora de la regulación. 6. Conclusión. 7. Bibliografía.

### 1. Introducción

Las ciudades turísticas de España ocupan una posición privilegiada en el mundo globalizado. España representa uno de los primeros destinos turísticos mundiales, de ahí la relevancia de dicha actividad dentro del contexto socioeconómico. Y de ahí también el interés que esa actividad genera en la Administración, en cuanto organización puesta al servicio del interés general y conformadora del orden socioeconómico. El turismo de la era regulatoria y de la economía colaborativa se mueve en un escenario que dista mucho del tradicional que conocíamos y que se había configurado a partir del *boom* turístico del siglo pasado. Y eso, lógicamente, sitúa a la Administración ante situaciones que son complejas y que debe afrontar; es decir, ante nuevos retos cuya realización exige la puesta en juego de renovadas fórmulas de intervención y de relación del poder público con el sector priva-

do<sup>1</sup>. A la identificación de las nuevas demandas que el turismo de vivienda de uso vacacional plantea, y a la definición de las soluciones adecuadas para dar respuesta a esas demandas, debe orientarse el estudio de la actividad turística de la actualidad. Se trata de contemplar la posición y actuación de la Administración frente al fenómeno turístico en la era actual, que incide plenamente en el derecho a la vivienda digna y en el derecho a un medio ambiente adecuado, y que afecta a la ordenación del espacio urbano (equipamientos, infraestructuras, servicios). La nueva regulación de este fenómeno no puede obviar las diversas situaciones y problemáticas que el alojamiento en viviendas de uso turístico (o incluso en caravanas o en “veleiros hostel”, como sucede muy recientemente<sup>2</sup>) puede comportar, que son múltiples y variadas, y que abarcan desde la salvaguarda del derecho al domicilio libre de inmisiones, el urbanismo, la ordenación del territorio, el medio ambiente adecuado y el derecho a la vivienda digna, hasta el derecho de propiedad, el derecho de libertad de empresa o la unidad de mercado. El elevado número de viviendas que en los últimos años se comercializan turísticamente y la enorme presión que ello supone sobre el suelo, la energía, el agua, el territorio, las carreteras, las infraestructuras o el medio ambiente, hacen imprescindible establecer regímenes de intervención para controlar este fenómeno; dicho de otro modo, la alta concentración demográfica, la elevada demanda energética, hídrica y de suelo y la excesiva generación de residuos y de contaminación acústica conllevan un significativo consumo de recursos naturales, la pérdida de la biodiversidad y del bienestar social.

La regulación de las viviendas de uso turístico no puede dejar de abordar cuestiones propias del urbanismo, la ordenación del territorio, el medio ambiente o la política de vivienda, con el fin de asegurar una adecuada convivencia de residentes y turistas en las ciudades; cuestiones como la configuración de los barrios o las zonas donde se concentre la oferta —mediante el uso de la técnica de la zonificación—, la previsión de infraestructuras adecuadas, o la oferta suficiente de alquiler o vivienda a precio razonable a la población residente, son aspectos que deben ser tratados por las autoridades públicas competentes. Además, el auge que está teniendo este tipo de alojamiento (denominado “colaborativo”<sup>3</sup>) y el nuevo rol de los *peers* y los *professional services providers* afectan directamente a las responsabi-

---

1. Resulta muy interesante el trabajo sobre la administrativización del régimen jurídico privado de la figura del alquiler de temporada con fines turísticos que realiza Gosálbez Pequeño (2023).

2. Las plataformas Airbnb o Booking ofrecen en Valencia alojamiento en “veleiros hostel”, bautizado como una modalidad de *Mobile Home* (casa móvil, en inglés) y cuyo precio oscila entre los 100 y los 433 euros por noche.

3. Véanse De la Encarnación (2016) y Rodríguez Font (2017a, 2017b).

lidades públicas y, por tanto, obligan a la Administración a adoptar un rol distinto en la regulación y definición del nuevo modelo de turismo. Ese rol comporta un cambio en el modo de plantear las relaciones entre el poder público, los agentes turísticos y las nuevas plataformas intermediarias o *marketplaces*, que no se puede reducir a la clásica intervención de policía administrativa, sino que exige nuevas fórmulas y espacios de colaboración público-privada propios del Estado regulador. Las técnicas clásicas de intervención administrativa han de ajustarse en el marco de la unidad de mercado, como veremos.

Se ha destacado que la nueva realidad del fenómeno turístico que se nos presenta hoy en día desborda ampliamente los márgenes del que conocíamos hasta ahora. Es indudable que la proliferación del número de viviendas que se comercializan turísticamente —con frecuencia al margen de los cauces legales y reglamentarios<sup>4</sup>— ha provocado una enorme presión sobre las ciudades. La consolidación de la vivienda de uso turístico, con sus impactos sobre el espacio y el medio ambiente urbano, constituye un punto de interés innegable. Según la OCDE, en el año 2100 el 85 % de los 11 000 millones de habitantes del planeta vivirán en ciudades, por lo que hay que prestar atención a los retos que los entornos urbanos tienen que afrontar desde ahora. Por ello, creemos que los resultados a los que se pueda llegar en este libro han de ser de interés desde un doble punto de vista. En primer lugar, desde un punto de vista estrictamente científico, es decir, por razón de las fórmulas jurídico-teóricas que puedan proponerse como mecanismos para afrontar, desde las diversas vertientes de intervención señaladas, los impactos del fenómeno turístico sobre el espacio urbano. Y en segundo lugar, tal vez más importante, desde un punto de vista técnico, esto es, por razón de la proyección práctica que esas fórmulas han de tener sobre la ordenación sostenible de la ciudad turística. En relación con esto último, hay que destacar que el alquiler turístico es un factor influyente de las problemáticas que afectan a la construcción de las ciudades; por tanto, su análisis no es en absoluto casual, sino que responde a un propósito deliberado: el de convertir su estudio (y las conclusiones que puedan derivarse) en una vía capaz de generar conocimiento con una vocación eminentemente experimental; y además, en un ámbito que tiene una relevancia socioeconómica extraordinaria.

---

4. Según nota de prensa del mes de septiembre de 2023, una de las medidas que se prevén para detectar el alquiler turístico ilegal en Mallorca es que Hacienda y el Consell Insular procedan a cruzar los datos del pago de la ecotasa. Se pretende así que la institución insular pueda disponer de información de la Agencia Tributaria para saber qué propietarios abonan la ecotasa con el fin de facilitar la detección de irregularidades.

Con estas coordenadas, creemos que todo ello puede tener un impacto científico y técnico destacado, no solo a nivel nacional, sino también internacional, y especialmente en las regiones y ciudades turísticas más emblemáticas. Queremos seguir insistiendo ahora sobre lo que ya dijimos más arriba. El auge de la llamada economía “colaborativa” ha modificado claramente la configuración del fenómeno turístico, dotándolo de unos perfiles y características completamente distintos de los que veníamos conociendo. Entre las muchas innovaciones del nuevo fenómeno, sin duda una destacada es la que afecta a la proyección territorial de la actividad turística. Si hasta ahora el turismo se había configurado como un fenómeno espacialmente acotado, restringido a las llamadas “zonas turísticas”, y urbanísticamente delimitado, vinculado a determinadas tipologías edificatorias (básicamente hoteles y apartamentos), hoy en día es evidente que la oferta y la demanda turística han rebasado con mucho esos márgenes, penetrando en el tejido de las ciudades y confundiendo con las tipologías habitacionales propias del espacio urbano (residencia unifamiliar y plurifamiliar). Todo ello ha generado unos impactos negativos ciertamente notables —ya mencionados (deterioro del medio ambiente urbano, congestión del espacio, encarecimiento de la vivienda residencial, insuficiencia de las dotaciones y los servicios, contaminación acústica)— que hace apenas algunos años eran difíciles de imaginar. Expresiones tan al uso hoy como las de “gentrificación”, “turistificación” o “síndrome de Venecia” eran completamente desconocidas poco tiempo atrás. La novedad del fenómeno, junto con el carácter difuso de los cauces a través de los cuales se articula, han dificultado en gran medida la formulación de instrumentos de respuesta o soluciones adecuadas. Tales instrumentos han de implicar inevitablemente a la función urbanística, de ordenación de las ciudades, con técnicas clásicas —como la zonificación<sup>5</sup>— junto con otras más modernas —como por ejemplo las referidas a las dotaciones de los servicios domésticos o el establecimiento de cupos de alojamiento—. Dicho de otro modo, parece claro que los instrumentos o técnicas del urbanismo no pueden funcionar de manera aislada, sino que se han de combinar con los propios de otras vertientes de la intervención administrativa, como son en particular los que se refieren a la política de vivienda o a la intervención general sobre la actividad económica.

## 2. El impacto de la turistificación en las ciudades

Cuando se procede a la regulación del alquiler turístico, el derecho a explotar la vivienda puede colisionar con las necesidades sociales y de bienestar

---

5. Sobre el uso de la técnica de la zonificación puede verse Hernando Rydings (2022).

de la ciudadanía. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha llevado a cabo una serie de actuaciones sobre esta materia a través de impugnaciones de diversas normas reguladoras (de Madrid, Bilbao o San Sebastián, entre otras), al sostener que dicha regulación supone una restricción al acceso a la comercialización que implica una confrontación con el principio de libertad de empresa, el derecho de propiedad, las leyes de la competencia y la garantía de la unidad de mercado<sup>6</sup>. Por lo que cabe preguntarse una serie de cuestiones: ¿es posible regular?, ¿se puede limitar el alquiler turístico?, ¿qué vulnera exactamente la regulación del alquiler turístico?, o ¿en qué atenta contra la libertad dicha regulación?

El sector turístico vive instalado desde hace una década (con la interrupción del periodo relativo a la pandemia por el COVID) en una especie de luna de miel en algunos destinos, que le ha llevado a aumentar la rentabilidad en todos los ámbitos (caso de Baleares, Canarias, o las ciudades de Barcelona, Madrid, Valencia, Málaga, Sevilla, San Francisco, Berlín, París, Lisboa, Ámsterdam o Venecia, por destacar algunos destinos importantes pese a la generalización de este fenómeno a nivel mundial)<sup>7</sup>. La llegada de más turistas a pueblos y ciudades ha provocado un incremento del gasto de los visitantes y del empleo, lo que repercute en que el turismo se haya convertido en el uno de los únicos ramos capaz no solo de no destruir empleo, sino de crear nuevos puestos de trabajo incluso durante etapas de recesión. Las cifras demuestran que la actividad turística contribuye de manera notable al crecimiento económico. Pero una buena estrategia de responsabilidad social en el turismo ha de generar una política de orgullo y pertenencia a ese destino turístico, no solo desde el punto de vista económico, sino también desde el ambiental y social. Y lo cierto es que no siempre los récords turísticos revierten en una mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la gente que habita en los destinos turísticos urbanos (el precio de las viviendas aumenta<sup>8</sup>, los alquileres y muchos productos básicos suben, mientras que los salarios y las condiciones en las que los empleados desempeñan su trabajo no gozan de igual subida). Se intensifica la mercantilización de la vivienda y se encarece el precio de la vida, provocando lo que se conoce como gentrificación: la sustitución por parte de las clases con más poder

6. Véanse Marzal Raga (2014) y Nogueira López (2011).

7. Sobre el derecho comparado, véase el interesante trabajo de Guillén Navarro (2023: 126). El citado autor afirma: "Durante los últimos años, sobre todo tras la eclosión de las plataformas de reservas online, el fenómeno del alquiler turístico ha vivido una auténtica revolución más cuando en sus inicios había un vacío legal al respecto ante la imposibilidad de que el arrendamiento de temporada pudiera comprender estas nuevas situaciones".

8. Sobre la relación entre el incremento de precio de la vivienda y el alquiler turístico, destacar el reciente trabajo: De la Encarnación (2023), prepublicado en el momento de redactar estas líneas.

económico de los sectores sociales que antes habitaban la ciudad. Todo ello está generando problemas de convivencia en los destinos entre residentes y turistas, y se percibe un cierto descontento de la población residente debido a la saturación turística, que acaba viendo al turista como alguien con quien competir por los recursos. Los destinos urbanos ganan en visitas, pero los barrios pierden habitantes en favor de visitantes, produciéndose lo que se conoce como la urbanalización (en la que el ciudadano acaba dimitiendo de su ciudad debido al turismo masivo y a la banalización del viajar)<sup>9</sup>, la brandificación del paisaje local (desaparición del comercio tradicional, del patrimonio cultural y dominio de lo empresarial)<sup>10</sup> o la fetichización de los territorios (para convertirlos en destinos museificados en los que se propagan falsas costumbres y tradiciones).

Tres factores han contribuido fundamentalmente a generar esta situación. En primer lugar, que en algunas ciudades se ha ultrapasado la capacidad de acogida o de carga, con crecimientos turísticos que afectan a equilibrios ambientales y que saturan los recursos disponibles (como el suelo, el agua o el aire), generándose la angustia residencial o emergencia climática<sup>11</sup>. En segundo lugar, que la crisis y la proliferación de plataformas comercializadoras en línea que publicitan el alquiler vacacional<sup>12</sup>, unidas al abaratamiento del transporte aéreo, al aumento de las visitas de los cruceros en algunas ciudades y a la hipermovilidad (el motivo del 77 % de los vuelos que se realizan en todo el mundo es hacer turismo), han provocado un incremento de los operadores turísticos y de visitantes. Esto, por un lado, ha revitalizado algunas ciudades y centros urbanos y ha contribuido a activar sectores comerciales, de la restauración y de la construcción (sobre todo, reformas de edificios abandonados o antiguos). Pero por otro lado, en cambio, ha favorecido situaciones de saturación de recursos, de angustia residencial o de emergencia habitacional debido a la turistificación. Destacar que Venecia ha decidido tomar recientemente una serie de medidas para proteger la ciudad, siendo la última de ellas cobrar entrada a los turistas que

9. En algunos casos se ha llegado incluso a situaciones de turismofobia. Se trata de un problema muy difícil de resolver, en cuanto que lo que valoran los visitantes por encima de todo es vivir una experiencia agradable al menor precio.

10. Es un concepto que se refiere a la mutación del espacio público, que tiene que ver con la tematización de ciertos enclaves y con la presencia cada vez mayor de las marcas comerciales.

11. Véase Figuerola Palomo (2018: 30), que aporta algunas cifras relativas a la elevada densificación turística de ciudades. Así, Venecia, que es el caso más grave, recibe 35 millones de excursionistas al año, 100 000 personas al día. Barcelona tiene 100 000 viviendas susceptibles de uso turístico. Y por lo que se refiere a Ámsterdam, destaca la pequeña dimensión de la ciudad, limitada a un área de solo 10 x 16 kilómetros de extensión sobre tierra. Sobre la capacidad de carga y la capacidad de acogida, véanse también Salom Parets (2017) y Bauzá Martorell (2019).

12. Sobre el alquiler turístico y las medidas limitativas de acceso a la prestación del servicio, véase Socías Camacho (2018).

vayan a pasar el día (una especie de “contribución de acceso” con un coste de 5 euros por persona). En tercer lugar, que ha habido un aumento considerable de demanda de alojamiento por parte de extranjeros con alto poder adquisitivo. En la actualidad, en destacadas ciudades turísticas se construye vivienda y se abren establecimientos hoteleros *boutique* para personas de alto *standing* y no para la clase media mayoritaria, y la consecuencia más preocupante, más allá de la escasez de vivienda para la población residente, es la transformación de bienes patrimoniales en hoteles de lujo para clases exclusivas, con la pérdida de la idiosincrasia del barrio y con prácticas turísticas que perjudican la convivencia vecinal; y el lugar antes habitado acaba transformándose en un lugar no reconocible ni adecuado para los residentes de toda la vida, produciéndose conflicto o tensión entre la ciudad física o construida (la *ville*) y la ciudad vivida (la *cit *)<sup>13</sup>.

### **3. Las técnicas clásicas de intervención administrativa han de ajustarse en el marco de la unidad de mercado**

Un mínimo común denominador de las normativas que regulan las viviendas de uso turístico es que ponen énfasis, en mayor o menor medida, en el principio de desarrollo territorial urbano y sostenible<sup>14</sup> y la conexión entre urbanismo, vivienda y turismo; concretamente, en la necesidad de que los instrumentos de planificación territorial y urbanística controlen la delimitación de las zonas aptas para la comercialización turística en la vivienda vacacional. Es decir, se establece que los instrumentos propios de la función urbanística y sus técnicas clásicas de ordenación del territorio (como la zonificación) sean utilizados en la ordenación del espacio urbano ante la irrupción de la nueva actividad turística. Pero se va más allá y, junto a dichos instrumentos clásicos, en algunas de las normativas se invocan otros instrumentos propios de otras vertientes de la intervención administrativa que se refieren a la política de vivienda o a la intervención general sobre la actividad económica, como son el establecimiento de un techo de plazas, la exigencia de dotaciones de los servicios domésticos (contadores individuales de agua y otros suministros), el preceptivo acuerdo de la junta de propietarios en viviendas en régimen de propiedad horizontal para poder comercializar el alquiler turístico o que este no est  prohibido en los estatutos de la comunidad de propietarios de viviendas en dicho régimen, la prohibición de ofrecer

13. Véase Subirats (2018). El autor habla del último libro de Richard Sennett (2018, *Building and Dwelling. Ethics for the City*, Allen Lane Penguin; 2019, *Construir y habitar.  tica para la ciudad*, Anagrama), en el que se “plantea la tensión entre la ciudad física o construida (lo que llama la *ville*) y la ciudad vivida (la *cit *). Por un lado, el conjunto de edificios, calles y plazas; por otro, cómo vive, transita y hace suya la gente esa realidad física”.

14. Vaquer Caballería (2017).

el alquiler turístico en viviendas de menos de cinco años de antigüedad o en viviendas nuevas, o el veto a formalizar contratos para comercializar habitaciones para este tipo de estancias, entre otros.

Todas estas medidas suponen, en mayor o menor grado, una restricción al acceso a la comercialización turística en viviendas, y pueden implicar una confrontación con el principio de libertad de empresa, el derecho de propiedad, las leyes de la competencia y la garantía de la unidad de mercado<sup>15</sup>, como así se ha subrayado por parte de las autoridades de la competencia y del propio Ministerio de Economía y Competitividad, que en varios de sus informes<sup>16</sup> afirman que limitaciones semejantes contienen restricciones no justificadas, poco proporcionadas, contrarias a la Directiva de Servicios y a las leyes de transposición, razón por la que apuestan por la desregulación y la autorregulación. Ahora bien, conviene poner de relieve que no todas las medidas adoptadas por parte de las autoridades competentes tienen el mismo alcance, sino que cabe distinguir dos situaciones diferenciadas, a efectos de la aplicabilidad de la Directiva de Servicios y la normativa de transposición (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y a su ejercicio —en adelante, Ley 17/2009—, y Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado —en adelante, LGUM—) a la actividad de alquiler turístico:

i) Una fase, relacionada con el ámbito del urbanismo o la ordenación del territorio, que incide sobre la implantación urbanística de las viviendas que puedan destinarse al alquiler turístico, con el fin de evitar la excesiva y nociva proliferación de turistas en los suelos de uso residencial; o, dicho de otra manera, de evitar lo que se conoce como la gentrificación y conseguir, por el contrario, mantener la habitabilidad del entorno urbano, de la zona turística o de la ciudad. En este supuesto, los instrumentos de planeamiento determinan mediante la zonificación ciertas condiciones previas o colaterales al ejercicio de la comercialización turística de las viviendas, del mismo

15. Para más detalle, véase Aguirre i Font (2021: 37-39) y Román Márquez (2018).

16. De la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), véase Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa, de marzo de 2016 (resultados preliminares E/CNMV/004/15); Informe económico sobre el Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad de Canarias — CNMV LA/03/15; Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España, de julio de 2018 — E/CNMC/003/18. De la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO), véase Nota sobre la aprobación inicial del Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT) de Barcelona, ref. núm. OB 26/2016; Transacción entre iguales (p2p). Un paso adelante, mayo de 2016, ref. núm. ES 10/2015. Y véase, del Ministerio de Economía y Competitividad, el Informe sobre el proyecto de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de turismo, relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas, de las Islas Baleares, de 24 de mayo de 2017.

modo que el planeamiento regula otros elementos por la vía de la fijación de estándares u otros procedimientos. En tal caso, deviene de suma importancia la motivación de las medidas (o límites) territoriales adoptadas y su adecuación a los principios de no discriminación, de necesidad por razones imperiosas de interés general y de proporcionalidad.

ii) Y otra fase, relacionada con la concreta actividad y las condiciones de prestación del servicio (sometida de pleno a la directiva y a la legislación de transposición), referida al ámbito del uso o servicio considerado en su estricto sentido, es decir, a la actividad específica a desarrollar y a sus condiciones de funcionamiento posterior. Desde esta perspectiva se regula el ordinario funcionamiento de la comercialización turística de las viviendas, así como su autorización administrativa —en sentido amplio, ya sea con control previo o posterior—<sup>17</sup>. En este caso, el sometimiento a la Directiva de Servicios y a la legislación de transposición está fuera de duda, por lo que se trata de averiguar qué alcance tiene la aplicación de dicha normativa en la concreta actividad de comercialización turística de las viviendas.

Por lo que se refiere a lo que hemos denominado fase de zonificación, es claro que esta puede suponer en algunos casos una efectiva restricción al acceso a la comercialización (por ejemplo, cuando el instrumento de planeamiento prohíbe el alquiler turístico en una determinada zona), por lo que habrá que preguntarse en qué medida pueden adoptarse decisiones de este calado. De entrada, no puede obviarse que estas medidas restrictivas tienen su fundamento, en gran proporción, en los principios constitucionales en materia de suelo y medio ambiente, concretamente en el principio de desarrollo territorial urbano y sostenible. La Carta Magna conecta la calidad de vida con la tutela ambiental y el racional uso de los recursos naturales, en el marco del vínculo entre economía (desarrollo de todos los sectores económicos —art. 130.1 CE—) y protección ambiental (art. 45 CE), y con los ojos puestos en un desarrollo económico equilibrado. Esto lleva a “la necesidad de compaginar, en la forma que en cada caso decida el legislador competente, la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico”, tal como expresó el alto tribunal hace ya muchos años (STC 102/1995, de 26 de junio). El desarrollo sostenible y la concreta búsqueda del valor superior calidad de vida comprende así la función principal de armonizar el éxito de los sectores económicos (como el turismo, el urbanismo o la vivienda —su explotación turística, por ejemplo—) con la protección del medio ambiente y del territorio.

---

17. Véase Aguado i Cudolà (2012).

Turismo, urbanismo o vivienda son ámbitos materiales que tienen una intensa relación con aquellos otros que se refieren al medio ambiente y a la ordenación del territorio, ya que inciden plenamente sobre los recursos naturales más importantes, como es el suelo, que tiene un indiscutible valor ambiental. A la hora de realizar una ponderación global de las necesidades de utilización y explotación del suelo, debe recurrirse a las competencias o concretas funciones públicas especialmente articuladas para ello, que son las de “ordenación del territorio” y “urbanismo”. Estas, aun no siendo estrictas funciones ambientales, están al servicio de la utilización racional del suelo a través de procesos de planificación de carácter territorial y urbanístico.

Pero además de dichas competencias o funciones públicas, hay otras que también inciden directamente sobre el suelo y el territorio: se trata de la “ordenación del turismo” y de la “vivienda”. Tanto una como otra son funciones públicas que también han de remitirse forzosamente a la técnica de planificación territorial como instrumento de protección de cara a ponderar las necesidades de utilización del territorio, al objeto no solo de equilibrar los valores superiores (desarrollo y preservación), sino también de poder garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada y satisfacer las necesidades residenciales básicas. Y ello de la mano de la política social en materia de vivienda (concretada, entre otras medidas, en la reserva de suelo para vivienda o en los planes estatales de vivienda); de la política urbanística de suelo, sobre todo la de rehabilitación, regeneración y renovación urbana; y de la política turística sostenible y responsable. Esta conexión vino recogida en el preámbulo de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y se encuentra en la actualidad en el texto refundido de la Ley de Suelo y Renovación Urbana —Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre— (TRLR).

El principio de desarrollo territorial urbano y sostenible previsto en el apdo. 2 del art. 3 TRLR establece que la política pública de suelo tiene como fin la utilización racional de este recurso conforme al interés general, y además otorga una especial relevancia a que en ese cometido deben armonizarse la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y seguridad de las personas y la protección del medio ambiente. El apdo. 3 del mismo artículo, más allá de señalar que los poderes públicos deben posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual (epígrafe a) o la integración en el tejido urbano de cuantos usos resulten compatibles con la función residencial (epígrafe g), concreta algo muy importante, que es que las autoridades habrán también de valorar, en su caso, la perspectiva turística, permitiéndose y mejorándose el uso turístico responsable (epígrafe j). Y todo ello con el fin último de hacer

efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (apdo. 4, *in fine*, del art. 3). Adquiere, por consiguiente, mucha importancia la cuestión de la convivencia de usos residenciales y usos turísticos, situación que se da cuando la vivienda se somete a un uso distinto de su calificación urbanística, como es el caso de la comercialización turística de una vivienda de uso residencial.

En cuanto a la fase referida a la concreta actividad de alquiler vacacional, se trata de regular el ordinario funcionamiento de la comercialización turística de las viviendas, así como su control. En tal caso, la normativa reguladora del alquiler vacacional somete la actividad a una serie de límites que a su vez están sujetos a la Directiva de Servicios y a la legislación de transposición. Es preciso averiguar, por tanto, qué alcance tiene la aplicación de dicha normativa comunitaria en la actividad de vivienda vacacional.

La mayoría de las regulaciones autonómicas sobre la comercialización turística en viviendas han establecido un régimen de declaración responsable para el acceso a esta actividad o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de esta actividad, por lo que las autoridades competentes habrán tenido que comprobar, en aplicación del art. 17.2 LGUM, la concurrencia del principio de necesidad y proporcionalidad para poder requerir la declaración responsable, concurrencia que se da “cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados”. Estas razones imperiosas son las que se detallan en el art. 3.11 de la Ley 17/2009: “el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

De la lectura de estas razones, se deduce que algunas de ellas pueden verse afectadas, directa o indirectamente, por la actividad de vivienda vacacional, tales como el orden público, la lucha contra el fraude, la seguridad de los consumidores, la protección del medio ambiente, la protección del entorno urbano y los objetivos de la política social y cultural. Hay que puntualizar además que, entre estos objetivos de la política social y cultural, pueden tener cabida aquellos principios y derechos que son fundamento de tal política, tales como el derecho al domicilio libre de inmisiones, el derecho a una

vivienda digna, el desarrollo urbano sostenible, la función social de la propiedad o la convivencia armónica entre turistas y residentes. Por tanto, que el legislador autonómico, en ejercicio de sus competencias sobre turismo, exija una declaración responsable para el acceso a la actividad de vivienda vacacional, puede justificarse en alguna de estas razones imperiosas recién mencionadas, siempre que se motive su invocación y sean proporcionadas, incluso cuando estas razones no se encuentran concretamente enumeradas en la lista del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, como ha concluido la STC 79/2017, de 22 de junio, que estima parcialmente el recurso presentado por el Parlamento de Cataluña contra varios preceptos de la LGUM.

La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado también regula el propio principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, requiriéndose que cuando o bien se establezcan límites al acceso o al ejercicio de la actividad de conformidad o bien se exija el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de la actividad, dichos límites y requisitos habrán de justificarse (su necesidad) por alguna razón imperiosa de interés general y habrán de ser proporcionados (art. 5). Aplicado a la actividad de vivienda vacacional, esto significa que el legislador, en ejercicio de sus competencias, además de poder exigir una declaración responsable para el acceso a dicha actividad económica, puede también exigir el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de la actividad; es decir, “de acuerdo con el art. 5 LGUM, las autoridades competentes podrán imponer requisitos, deberes, prohibiciones, restricciones y limitaciones” a dicha actividad, “siempre que se justifiquen en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general y siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad”, como ha reconocido la STC de 22 de junio de 2017.

Por todo lo anterior, requisitos limitativos como los que han introducido las normativas autonómicas, como por ejemplo la balear, tales como la exigencia de contadores individuales de agua y otros suministros, la necesidad de disponer de licencia de primera ocupación y de cédula de habitabilidad, que no esté prohibida la actividad de vivienda vacacional por los estatutos de la comunidad de propietarios en edificios de régimen de propiedad horizontal, la obligación de ceder la vivienda en su totalidad o la prohibición de alquilar viviendas de nueva creación, son efectivamente medidas restrictivas para el ejercicio y el desarrollo de la actividad, cuya vulneración o no del principio de necesidad y proporcionalidad derivado de la garantía de la unidad de mercado habrá de valorarse en función de su justificación en la salvaguarda de alguna de las razones imperiosas de interés general que puedan invocarse. En nuestra opinión, en estos casos se trata de medidas que mayoritariamente están justificadas en algunas de las razones imperiosas de

interés general que se establecen, y, por lo tanto, son restricciones que no contravienen la LGUM: así, por ejemplo, i) la exigencia de contadores individuales de agua y otros suministros se justifica en la “seguridad de los consumidores” o en la “protección del medio ambiente”; ii) que no esté prohibida la actividad de vivienda vacacional por los estatutos de la comunidad de propietarios en edificios de régimen de propiedad horizontal se justifica en el “orden público”; iii) la prohibición de alquilar viviendas de nueva creación se justifica en la “lucha contra el fraude” (la especulación); y iv) la necesidad de disponer de licencia de primera ocupación y de cédula de habitabilidad se justifica en la “seguridad de los consumidores”. Y sin perjuicio, además, de que dichas restricciones se justifican, a la vez, en otra razón imperiosa de interés general, como es la relativa a los “objetivos de la política social y cultural”. Nadie puede dudar que, entre los “objetivos de la política social y cultural”, se encuentra, como ya dijimos, el derecho al domicilio libre de in-misiones, el derecho a una vivienda digna, el desarrollo urbano sostenible, la función social de la propiedad o la convivencia armónica entre turistas y residentes, de modo que las restricciones analizadas encuentran en definitiva su evidente acomodo en la importante razón imperiosa de interés general bautizada como “objetivos de la política social y cultural”.

Los jueces se han manifestado en relación con la tensión entre el uso turístico y el uso residencial en las ciudades y sobre la utilización de la técnica de la zonificación para limitar el acceso a la comercialización turística en viviendas en determinados lugares. Destaca la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 29 de enero de 2018, que analiza la legalidad de la modificación del Plan Especial de Rehabilitación del Casco Viejo de Bilbao, así como también la Sentencia del mismo Tribunal de 10 de julio de 2019, con ocasión de la impugnación por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de la modificación del PGOU de Bilbao. En concreto, el TSJ considera que “el planificador se halla legitimado e incluso obligado a promover la ordenación urbanística necesaria que concilie la satisfacción del derecho a la vivienda con el destino de determinadas viviendas al alojamiento turístico, sin que resulte razonable la alternativa de dejar en manos del mercado la decisión de libre albedrío de los propietarios de las viviendas”. Según advierte, “ello puede poner en peligro el derecho a la vivienda de los ciudadanos, ya sea por insuficiencia del parque residencial resultante, por el carecimiento de los arrendamientos con una finalidad residencial”. Además, el Tribunal también apunta que “otra importante razón para regular la implantación de viviendas de uso turístico es la protección del medio urbano” y evitar el “indeseable efecto de concentración en ámbitos más propicios para la satisfacción del interés de los turistas con desplazamiento de la población”. En definitiva, para el Tribunal, el “derecho a la

vivienda”, la “protección del entorno urbano” y “preservar la convivencia” son razones imperiosas de interés general que justifican, en el supuesto analizado, la zonificación, con el fin de permitir una correcta ordenación de los usos residenciales y turísticos en la ciudad. Estos pronunciamientos han sido ratificados en casación por el Tribunal Supremo en la importante y reciente Sentencia de 19 de noviembre de 2020.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 19 de julio de 2019 que acaba de comentarse fundamenta su argumento en la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la importante Sentencia de 30 de enero de 2018. En dicho pronunciamiento el alto tribunal europeo subraya que, en aplicación del art. 15 de la Directiva de Servicios de 2006, los instrumentos de planificación sí pueden establecer requisitos territoriales que impliquen limitar el acceso a la comercialización. En tal caso, las autoridades competentes en la materia han de fundamentar y motivar que los requisitos territoriales que se impongan se ajustan a los principios de no discriminación, de necesidad por razones imperiosas de interés general y de proporcionalidad. Dicho de otra manera, se establece que el planificador puede fijar límites territoriales que supeditan el acceso a una actividad de servicios, siempre que se justifiquen dichos límites en base al triple test referido, con la finalidad última de conseguir la habitabilidad de la ciudad. En concreto, en el caso analizado se estima que las autoridades pueden prohibir que el comercio minorista de ropa y calzado se ubique en las afueras de la ciudad, debiéndose establecer en el centro de la ciudad para así evitar la desocupación estructural de locales en el centro urbano, siendo “la protección del medio del entorno urbano” una razón imperiosa de interés general que justifica el límite territorial impuesto.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha manifestado de nuevo en la destacable Sentencia de 22 de septiembre de 2020, donde se resuelve el caso de unos apartamentos (*Cale Apartments SCI y HXA*) situados en París que habían sido ofrecidos en alquiler por internet sin contar con la autorización previa local, de manera reiterada y durante breves periodos de tiempo. Los dos propietarios de los apartamentos fueron condenados al pago de multas y reversión de los inmuebles a su uso como vivienda por el Tribunal de Primera Instancia de París y, después, por el Tribunal de Apelación de París, en base al Código de la Construcción y de la Vivienda francesa. Este Código establece, en concreto, que en los ayuntamientos de más de 200 000 habitantes, y en los de tres departamentos limítrofes con París, el cambio de uso de los inmuebles destinados a vivienda está sometido a autorización previa. Según el Código, la junta municipal establecerá, mediante acuerdo, las condiciones de concesión de las autorizaciones por barrio y, en su caso,

por distrito, en función de las características de los mercados de la vivienda y de la necesidad de no agravar la escasez de vivienda. Los propietarios de los apartamentos recurrieron en contra ante el Tribunal de Casación de París, que formuló una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la UE para que se pronunciara sobre la compatibilidad de la normativa nacional francesa en cuestión con la Directiva de Servicios. La Sentencia del TJUE de 22 de septiembre de 2020 establece, en primer lugar, que “la normativa controvertida pretende establecer un mecanismo de lucha contra la escasez de viviendas destinadas al alquiler de larga duración, con el objetivo de dar respuesta al deterioro de las condiciones de acceso a la vivienda y al aumento de las tensiones en los mercados inmobiliarios, lo cual constituye una razón imperiosa de interés general”. En segundo lugar, señala que la normativa nacional de que se trata es proporcionada al objetivo perseguido, puesto que resulta materialmente circunscrita a una actividad específica de arrendamiento de inmuebles, excluye de su ámbito de aplicación las viviendas que constituyen la residencia principal del arrendador, y el régimen de autorización que establece tiene un alcance geográfico restringido. Y, en tercer lugar, añade que el objetivo perseguido no puede conseguirse con una medida menos restrictiva, porque un control *a posteriori*, por ejemplo, por medio de un sistema de declaración responsable con inspección posterior, no permitiría frenar inmediatamente y eficazmente el movimiento de transformación rápida generador de una escasez de viviendas destinadas al alquiler de larga duración.

Los tribunales españoles han hecho suyos los argumentos de la Sentencia del TJUE de 22 de septiembre de 2020, como confirma la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, de 28 de abril de 2021, dictada en virtud del recurso contencioso-administrativo seguido a instancias de la entidad “Asociación de Apartamentos y Viviendas de Alquiler de Temporada (HABTUR Baleares)” contra el acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, adoptado en sesión de 27 de julio de 2018, por medio del cual se procede a la aprobación definitiva de la delimitación provisional de las zonas aptas para la comercialización de estancias turísticas en viviendas de uso residencial en Mallorca (excluida Palma). El Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears entiende debidamente motivados y proporcionados los supuestos de prohibición o limitación parcial de comercialización de establecimientos turísticos vacacionales en determinadas zonas (zonificación), por razones imperiosas de interés general, en base a criterios como la dificultad de acceso a la vivienda<sup>18</sup>.

---

18. Para más detalle, véase Martínez Nadal (2021): “En concreto, respecto de las limitaciones parciales a la comercialización en determinadas zonas, de entrada el TSJIB remite a la justifi-

#### 4. La actividad de comercialización turística en viviendas comporta la saturación del espacio público

Uno de los espacios más importantes de la ciudad es aquel que permite que la ciudad respire, fluya, se airee. Crear ese espacio en la ciudad es como crear espacio entre las vértebras del cuerpo humano. La existencia de ese espacio es fundamental para la buena salud de la ciudad, como lo es evidentemente para la del cuerpo humano. Nos referimos al espacio público. Así lo ha entendido la doctrina especializada en la materia (Borja y Muxí, 2003), cuyas palabras merecen ser resaltadas al referirse a lo que los autores denominan el derecho al espacio público y a la monumentalidad: “El espacio público es, o puede ser lo opuesto, una de las condiciones básicas de justicia urbana, un factor de redistribución social, un ordenador del urbanismo de vocación igualitaria e integradora. Todas las zonas de la ciudad deben estar articuladas por un sistema de espacios públicos y dotadas de elementos de monumentalidad que les den visibilidad e integridad. Ser visto y reconocido por los otros es una condición de ciudadanía: se puede ser plenamente ciudadano cuando los otros te ven y te reconocen, cuando conoces tu lugar y cuando cada uno puede decir con orgullo el lugar donde vive”<sup>19</sup>.

Este sentimiento de orgullo, de identificación simbólica y de pertenencia al lugar que se desprende de la existencia de espacios públicos accesibles, multifuncionales y equipados, se desvanece sin embargo cuando no puede garantizarse “el derecho a disfrutar de espacios urbanos caminables y bellos, libres de contaminación visual y ruido excesivo” (Ortiz Flores, 2010: 124). Una ciudad que presenta situaciones de depredación del espacio públi-

---

cación de las limitaciones en la Exposición de Motivos de la Ley balear 6/2017, de 31 de julio [...], en la que señala que, para la delimitación ‘debe prestarse especial atención a las repercusiones que esta (comercialización ETV) puede suponer sobre la configuración de los barrios o las zonas donde se concentre la oferta y en la convivencia pacífica en estos; además de la existencia de infraestructuras adecuadas, y, a escala general, en el hecho de evitar una subida de los precios del arrendamiento o de la vivienda, así como en la falta de oferta de ésta para la población residente’; más concretamente, se alude al ‘grado de saturación de la actividad turística frente a los recursos disponibles y las posibles dificultades de acceso a la vivienda por parte de los trabajadores del sector turístico’. En efecto, considera el tribunal ‘la saturación de la actividad y la presión que supone sobre los escasos recursos disponibles (como el suministro de agua potable), además de las dificultades de acceso a la vivienda por parte de los trabajadores del sector turístico. Argumento este último, de singular relevancia al ser hecho notorio la escasez de viviendas para dichos trabajadores en tales zonas”.

19. Borja y Muxí (2003: 77) hablan incluso del “Derecho a la belleza: El lujo del espacio público y de los equipamientos no es despilfarro, es justicia. Los programas públicos de vivienda, infraestructuras y servicios deben incorporar la dimensión estética como prueba de calidad urbana y de reconocimiento cívico. Cuanto más contenido social tiene un proyecto urbano, más importante son la forma, el diseño, la calidad de los materiales. La estética del espacio público es ética”. Véase también Lora-Tamayo Vallvé (2019: 87-90), que trata del concepto de belleza urbana.

co por la saturación turística causada, entre otros factores, por el incremento masivo del alquiler turístico, además de no cumplir la función social de la ciudad (que es que se debe atender al interés general y a la primacía del bien común sobre el interés privado), genera graves problemas de diversa índole, que ya conocemos. Todo ello afecta de pleno al derecho a la ciudad y a la convivencia social y vecinal, y por tanto se impone la recuperación de calles y plazas, la articulación del barrio, su preservación y humanización, así como favorecer la integración ciudadana. En cuanto que el espacio público es el espacio de uso colectivo que “expresa la democracia en su dimensión territorial” (Borja, 2011: 39)<sup>20</sup>, es necesaria la configuración de lo que se ha denominado “la geografía física del bienestar” (Blanco *et al.*, 2018: 17-18), para evitar que la ciudad se disuelva y que se ponga en cuestión la posibilidad de ejercer el derecho a la ciudad.

El problema de la degradación del espacio público de algunos entornos urbanos turísticos no puede quedar al margen del régimen jurídico regulador de las formas de utilización de los bienes públicos de uso general. La situación se agudiza fundamentalmente desde el momento en que las calles, aceras, plazas y paseos se convierten en la sede de una explotación comercial; es decir, tal y como ha puesto de relieve Auby (2018), cuando aumenta de forma considerable la competencia para la utilización del espacio público, independientemente de que su uso sea económico o de otro tipo (como el necesario para asegurar los desplazamientos). En tal caso, la utilización intensa del demanio puede explicar y justificar que las actividades empresariales queden sujetas a las limitaciones y condiciones que se puedan establecer (Parada, 2010: 64), de acuerdo con los principios aplicables a los bienes de dominio público establecidos en el artículo 6 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, como son la adecuación de su utilización al uso general a que están destinados o la dedicación preferente al uso común frente a su uso privado. Esto no significa, obviamente, que el espacio público no pueda ostentar en su caso un aprovechamiento especial o un uso privado, sino que dicha utilización tiene que estar sometida a regulación y limitación por razón de interés general, tal como la preservación del medio ambiente, del entorno urbano, del patrimonio histórico, del orden

---

20. Véase Borja (2011: 39, 44), que dice: “La ciudad es ante todo es espacio público, el espacio público es la ciudad. Es a la vez condición y expresión de la ciudadanía, de los derechos ciudadanos. La crisis del espacio público se manifiesta en su ausencia o abandono o en su degradación, en su privatización o en su tendencia a la exclusión. Sin espacio público potente, integrador socialmente, articulador física y simbólicamente, la ciudad se disuelve. [...] La calidad del espacio público es un test fundamental para evaluar la democracia ciudadana. Es en el espacio público donde se expresan los avances y los retrocesos de la democracia tanto en sus dimensiones políticas como sociales y culturales”.

público, o por seguridad. Dicho de otro modo, es necesario que, a causa de la saturación turística y del aumento de la competencia, se deba reconsiderar la intervención administrativa y, en su caso, limitar el acceso al espacio público en los entornos urbanos, siempre que dicha restricción se justifique en los principios importados del derecho comunitario de no discriminación, de necesidad por razón imperiosa de interés general y de proporcionalidad.

En otros términos, la potestad de regulación del espacio público en los entornos urbanos turísticos, y la intensidad de intervención administrativa que de ella pueda derivarse, habrá de concretarse y ajustarse teniendo en cuenta, por un lado, la tradicional libertad de utilización del dominio público de uso general y la protección del derecho de propiedad y de libertad de empresa, y, por otro lado, la vinculación del espacio público con un modelo de ciudad turística, en que el principio de desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático, el acceso a la vivienda, la movilidad responsable, la convivencia social<sup>21</sup> o la salud pública queden garantizados.

## 5. La sostenibilidad de las ciudades, el poder local y la mejora de la regulación

Las ciudades tienen que implicarse de manera explícita en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) establecidos por la ONU en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 y, con ella, 17 ODS (son objetivos interrelacionados de carácter ambiental, social y económico que se tienen que cumplir antes del año 2030). Una buena gestión pública de calidad se vincula al cumplimiento de dichos objetivos internacionales, y en este proceso no puede dejarse al margen al poder

---

21. Un ejemplo a destacar es la regulación llevada a cabo en las Islas Baleares mediante el Decreto-ley 1/2020, de 17 de enero, contra el turismo de excesos para la mejora de la calidad en zonas turísticas, que ha adoptado medidas que afectan tanto a establecimientos turísticos y comerciales como al espacio público. Concretamente, tal como dice la exposición de motivos de la referida norma, en aras de preservar el espacio público “como un lugar de encuentro, convivencia y civismo en el cual todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, ocio y recreo, con pleno respeto a la dignidad y a los derechos de los otros”, el citado Decreto-ley 1/2020 adopta medidas para combatir un turismo basado en el consumo de alcohol causante de la degradación del entorno y de la alteración de la convivencia. Dichas medidas se concretan, entre otras, en prohibiciones con carácter temporal (5 años) de barras libres, *happy hour* o excursiones étlicas en cuatro zonas turísticas delimitadas en la propia norma mediante la zonificación de los ámbitos afectados; y su necesidad y proporcionalidad, tal como explica la exposición de motivos, se ampara en la existencia de razones imperiosas de interés general que justifican su aplicación (orden público, salud pública, protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores) y en la afectación a las zonas estrictamente delimitadas y al ámbito temporal de aplicación, respectivamente.

local de las ciudades, cuyo papel es fundamental en la gestión de los intereses de la ciudadanía. En el momento actual, podemos afirmar que unos de los problemas que deben atenderse en las ciudades son aquellos que se derivan de la comercialización de viviendas turísticas, por tratarse de cuestiones que les afectan de manera directa<sup>22</sup>. En concreto, las ciudades tienen la obligación de participar en el cumplimiento de los ODS, y lo tienen que hacer no solo desde el triple ámbito clásico relativo al medio ambiente, al componente social y al vector económico, sino también desde la perspectiva de la gobernanza, la buena administración, la transparencia y la digitalización<sup>23</sup>. Las ciudades han de asumir un claro protagonismo y liderazgo institucional en relación con las competencias e intereses de su responsabilidad para cumplir con los compromisos de la Agenda 2030<sup>24</sup>.

---

22. Véase Font i Llovet (2019: 121-122): “La incorporación de ciertas políticas públicas, por más transversales y universales que sean, como pueden ser los objetivos de desarrollo sostenible, representaría una funcionalización muy innovadora de la autonomía local. En este sentido, no cabe duda de que los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible (ODS) constituyen una referencia inexcusable, que sitúa a la ciudad en el centro de las políticas públicas, tal y como se concreta, por lo demás, en la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia Habitat III en Quito en 2016”. En sus orígenes (mediados del siglo XX), “el movimiento municipalista europeo en defensa de la autonomía local concebía ésta como medio instrumental de construcción y preservación de la democracia y de las libertades ciudadanas frente a las tentaciones autoritarias de los Estados”. Con los nuevos planteamientos (primer cuarto del siglo XXI), “aquella visión inicial pasa a enriquecerse con una nueva dimensión, la que vendría a vincular la autonomía local no sólo con la democracia y las libertades, sino también con la igualdad social y la solidaridad humana. La transformación conceptual, de continuar, será de gran calado”.

23. Véase Font i Llovet (2019: 131): como dice el autor, la Agenda 2030, pese a que fue acordada y firmada por los Gobiernos nacionales, “reconoce el papel crucial de las ciudades y las autoridades que las gobiernan en alcanzar el desarrollo sostenible”. Y en ese proceso los Gobiernos locales han de desarrollar “acciones en sectores vinculados a los objetivos del vector ambiental (relacionadas con los objetivos relativos a agua, energía, movilidad, clima, comunidades sostenibles), despliegan numerosas acciones en el ámbito social (vinculadas con las metas conectadas con pobreza, hambre, bienestar, igualdad), impulsan la actividad económica en sus territorios (objetivos de crecimiento económico, industria, innovación, infraestructuras) y son instrumentales a la hora de promover el buen gobierno, la transparencia y la participación ciudadana (aspiraciones para instituciones sólidas y alianzas)”.

24. Véase Font i Llovet (2019: 118-120): el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa “apela a la intervención tanto del Consejo de Europa como de los Estados miembros y las colectividades territoriales, pero le importa destacar el papel determinante de estas últimas, así como el rol de los alcaldes y electos locales en la recuperación de la confianza democrática”. Además, el citado autor destaca el siguiente fragmento del documento aprobado por el Congreso: “28. Estamos convencidos de que el Consejo de Europa y sus Estados miembros deben invertir en comunidades locales y regionales resilientes. La herramienta adecuada para ello es el Congreso, que dispone del marco jurídico de la Carta Europea de Autonomía Local y de la experiencia del seguimiento de su ejecución. A su vez, este marco debe reforzarse, al igual que las capacidades operacionales y presupuestarias del Congreso. Por consiguiente, los miembros del Congreso apelan a una renovación de la Carta Europea de Autonomía Local para adaptarse mejor a los desafíos y posibilidades nuevas que emanan del Programa de desarrollo sostenible (objetivos de desarrollo sostenible) y de la digitalización”.

Así, el alcance de los objetivos de desarrollo sostenible no es solo misión en exclusiva de los niveles estatales con poder legislativo, Estado central y comunidades autónomas, sino que las ciudades y el poder local habrán de compartir con aquellas instancias, en las materias relacionadas con los intereses de la ciudadanía (como son las viviendas de uso turístico por su impacto sobre el acceso a la vivienda o la emergencia climática), la labor destinada a la consecución del referido compromiso internacional. Y más aún, para llevar a cabo dicha tarea, como ha remarcado Font i Llovet, la ciudad debe gozar de potestades que vayan más allá de lo puramente organizativo y normativo en sentido estricto, debiendo contar para ello con una auténtica potestad estatutaria<sup>25</sup> de mayor alcance que permita lograr que la ciudad sea responsable, sostenible, saludable, habitable y digital con y para su ciudadanía. Como bien pone de relieve Guillén Navarro (2023: 126) en relación con la actividad de las viviendas de uso turístico: “Lo que en principio sólo debía ser un problema turístico y competencial, dado su conflicto con otros alojamientos turísticos reglados, ha derivado hacia un conflicto urbanístico y de planeamiento, transitando de ser un quebradero de cabeza autonómico (por sus competencias en materia de turismo) a ser una problemática de la esfera local”.

El fortalecimiento de la nueva posición institucional de la ciudad requiere la integración de los principios de mejora de la regulación como un elemento relevante en el ejercicio de la potestad normativa local, cuya configuración se ha ampliado con funciones públicas que van más allá de las reglas propias del procedimiento, como las de planificación, consulta pública previa, evaluación *ex ante* de la memoria de análisis de impacto normativo o evaluación *ex post*. El impacto de la legislación sobre mejora de la regulación ha empezado a ser relevante en el ámbito local, por lo que cobra mucha importancia que se lleven a cabo todas y cada una de las nuevas funciones públicas vinculadas a la mejora regulatoria con el fin de lograr que las normativas que sean de interés local (como la que afecta a las viviendas de uso turístico) sean más participativas y democráticas; pero también con el fin de fortalecer el desarrollo sostenible de las ciudades haciendo frente a la emergencia climática, habitacional y social en que nos encontramos.

---

25. Véase Font i Llovet (2019: 131-132), que, al respecto, afirma: “Parece claro que las ciudades comparten con los Estados unas misiones derivadas de un compromiso internacional que implican para la ciudad, entre otras muchas novedades, asumir un papel determinante en la garantía de los derechos humanos, civiles y sociales. Cada vez más se tiende a incluir una verdadera declaración de los derechos civiles y sociales de los ciudadanos en el propio ordenamiento de cada ciudad, a la manera que lo hacen ya la Constitución de la Ciudad de México y de otras grandes ciudades. De modo que cuando hablamos de potestad normativa de la ciudad, hay que pensar también en una suerte de potestad ‘estatutaria’ que vaya más allá de lo organizativo, y que ya está reconocida en muchos ordenamientos”.

El poder de la ciudad está, en definitiva, en auge, y esto se traduce, entre otras, en su posibilidad de intervención con medidas limitadoras, previo permiso de la ley<sup>26</sup>, sobre el derecho de propiedad y la libertad de empresa de los ciudadanos, siguiendo la estela de algunas ciudades europeas<sup>27</sup>. A modo ilustrativo: Palma ha prohibido el alquiler turístico en los edificios plurifamiliares, dando cumplimiento efectivo a los principios fundamentales de buena regulación, necesidad y proporcionalidad (esta limitación ha sido avalada mediante la STS 109/2023, de 31 enero)<sup>28</sup>. Las ciudades españolas podrán declarar zonas de mercado residencial tensionado que estarán sujetas a limitación de los precios del alquiler de vivienda<sup>29</sup> (art. 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda); asimismo, también podrán aplicar un recargo en el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) en aquellas viviendas que estén vacías durante más de dos años<sup>30</sup> (disposición final tercera de la citada

---

26. Cano Campos (2019: 34) señala al respecto: “En segundo lugar, también debe exigirse habilitación legal siempre que se pretenda restringir o limitar la libertad genérica de los ciudadanos. Como se ha señalado, junto a las reservas específicas de ley, la CE proclama el principio general de que cualquier limitación de la libertad de los particulares producida por un reglamento tiene que estar prevista en una ley, pues en nuestro ordenamiento la ley constituye precisamente una garantía de esa libertad y cualquier restricción de ésta tiene necesariamente que encontrar un fundamento legal. El TC lo ha señalado en varias sentencias y, hasta donde sé, no ha eliminado, relajado o modulado esta exigencia para las ordenanzas municipales: ‘el principio general de libertad que la Constitución (art. 1.1) consagra autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la ley no prohíba o cuyo ejercicio no subordine a requisitos y condiciones determinadas’ (SSTC 83/1984, 101/1998, 93/1992, 196/1997, entre otras). Esta exigencia de ley previa es distinta a la reserva de ley y se satisface con ese apoderamiento o habilitación legal sin exigir, por tanto, que la ley entre a regular la materia. Además, basta con que la ley atribuya potestades limitativas de la libertad, aunque no prevea expresamente reglamentos, pues eso ya, unido a la previsión genérica que se deduce de la propia CE y establece el art. 4.1 LBRL, permite establecer límites por reglamentos u ordenanzas”.

27. Font i Llovet (2019: 129), en relación con la intervención local en el mercado del alquiler de viviendas, señala: “Pues bien, las soluciones son diversas. Berlín, ciudad Estado, aprueba una ley bajo un tripartito de izquierdas, que congela el precio durante 5 años (Ley cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional, al declarar que no vulnera el derecho de propiedad). París puede intervenir y así lo ha hecho, pero en virtud de una ley estatal que ha autorizado a 28 ciudades a hacerlo (y no a todos los municipios)”.

28. El alto tribunal ha estimado el recurso de casación presentado por el Ayuntamiento de Palma contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, de 10 de septiembre de 2021, que anuló el acuerdo adoptado en el pleno consistorial por el que se prohibió la práctica del alquiler vacacional en todas las viviendas plurifamiliares de la ciudad. Los jueces consideran que el dictamen del tribunal balear “vendría a declarar todas las viviendas del municipio de Palma como aptas para desarrollar la actividad turística” y estiman que la propia Ley de Turismo de Baleares “se lo prohíbe expresamente”.

29. En este grupo se encontrarían regiones como Baleares o Málaga, con el 94 % de las casas situadas en zonas tensionadas, así como Madrid (89 %), Cádiz (83 %) y Barcelona (80 %).

30. A partir de ese momento, la penalización sería de al menos el 50 %, llegando a un máximo del 150 % en función de la duración de la desocupación y del número de viviendas desocupadas que sean del mismo titular.

Ley 12/2023)<sup>31</sup>. Y en las Islas Baleares, con el objetivo de incrementar la oferta de viviendas disponibles, los ayuntamientos podrán autorizar el cambio de uso de locales existentes (comerciales, administrativos, etc.), tanto de plantas bajas como de plantas de piso, para su reconversión en viviendas de precio limitado; o la división de viviendas existentes para crear nuevas viviendas de precio limitado, mediante un aumento de las densidades máximas, tanto en edificaciones existentes como en parcelas sin edificar con usos residenciales plurifamiliares permitidos y unifamiliares entre medianeras (art. 2 y disposición adicional primera del Decreto-ley 6/2023, de 2 de octubre, de medidas urgentes en materia de vivienda); y para reforzar la lucha contra la oferta al margen de cauces legales, se prevé que se podrán clausurar los pisos de alquiler turístico ilegal, con el fin de recuperar para el mercado residencial las viviendas que se destinan clandestinamente a un uso turístico (disposición adicional tercera del citado Decreto-ley 6/2023). Destacar, sin embargo, que si bien este Decreto-ley es de eficacia inmediata, contiene una habilitación a los ayuntamientos para acordar la limitación (o no aplicación) de las medidas de forma genérica o específica a un determinado ámbito por las razones que estimen oportunas; de modo que por acuerdo del pleno pueden moderar o excluir la aplicabilidad del Decreto-ley 6/2023, por lo que se les otorga un enorme poder de decisión sobre su aplicación.

## 6. Conclusión

La regeneración de los centros urbanos realizada al amparo de importantes inversiones públicas y privadas propicia que muchas ciudades turísticas (con la reforma de sus edificios, plazas, calles o zonas peatonales) se hayan convertido en lugares muy atractivos para turistas (y no tan agradables para residentes, que acaban huyendo por el encarecimiento del barrio y la pérdida de su idiosincrasia); ello ha favorecido en los últimos tiempos la transformación del entorno urbano hacia un modelo pensado en exclusiva para el turista, mediante la irrupción de la actividad de vi-

---

31. Según nota informativa del Tribunal Constitucional de 26 de septiembre de 2023, el Pleno del mismo ha admitido a trámite los recursos de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, presentados por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, por el Parlamento de Cataluña y por los consejos de gobierno de las comunidades autónomas de Andalucía, Illes Balears y Madrid. Los recurrentes impugnan numerosos artículos de la norma, entre otros, el 8 a), el 15.1, el 16, varios apartados de los arts. 18, 19 y 27, así como la disposición adicional tercera, la disposición transitoria primera y varios apartados de la disposición final primera. En las demandas de inconstitucionalidad, se alega que la ley recurrida podría ser contraria al régimen de distribución de competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Por su parte, el recurso de inconstitucionalidad del Grupo Parlamentario Popular también plantea la posible vulneración del derecho de propiedad, del derecho a la tutela judicial efectiva y de la autonomía local.

viendas de uso turístico, la implantación abusiva de hoteles *boutique*, de terrazas, de negocios de oferta complementaria (restauración, tipo *souvenir*), o la avalancha de cruceristas que colapsan el entorno urbano. Resulta evidente que el monocultivo turístico, la proliferación desmesurada del alquiler vacacional y la mercantilización del espacio público urbano no favorecen ni ciudades resilientes, es decir, capaces de estar prevenidas y reaccionar ante nuevas situaciones complejas, como pandemias, ni ciudades habitables generadoras de bienestar para los residentes. En la organización del entorno urbano debe adquirir gran liderazgo la emergencia climática, frente a la situación anterior en la que nadie ponía en duda la dirección por parte del sector (tanto público como privado) turístico y, aunque en menor medida, urbanístico. Hoy en día el protagonista no debería ser en exclusiva el turista y las competencias en materia de turismo, sino que tiene que tomarse fundamentalmente en consideración al residente y las competencias en materia de urbanismo y medio ambiente, de modo que las regulaciones de las viviendas de uso turístico que se lleven a cabo no deberían obstaculizar la creación de espacios habitables para el ciudadano de manera permanente<sup>32</sup>.

## 7. Bibliografía

- Aguado i Cudolà, V. (2012). Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios: autorización, declaración responsable, comunicación previa y silencio positivo. En V. Aguado i Cudolà y B. Noguera de la Muela (dirs.). *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales* (pp. 67-89). Barcelona: Atelier.
- 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, 24–41. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/realai15.10916>.
- Auby, J.-B. (2017). La ville, nouvelle frontière du droit administratif? *Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, 15, 853-858.
- (2018). La ciudad, ¿nueva frontera del derecho administrativo? *TransJus Working Papers Publications*, 3. Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/123327/1/3-2018.pdf>.
- Bauzá Martorell, F. J. (2019). Limitaciones territoriales y medioambientales al turismo: capacidad de carga y capacidad de acogida. *Revista Internacional de Derecho del Turismo (RIDETUR)*, 3 (1), 31-48. Disponible en: <https://doi.org/10.21071/ridetur.v3i>.

---

32. Véanse las conclusiones finales del trabajo de Hernando Rydings (2022: 117).

- Blanco, I., Gomà, R. y Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *GAAP. Nueva Época*, 20, 14-28.
- Borja, J. (2011). Espacio público y derecho a la ciudad. *Viento Sur*, 116, 39-49.
- Borja, J. y Muxí, Z. (2003). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.
- Cano Campos, T. (2019). El poder normativo local y la crisis de la ley. *Documentación Administrativa*, 6, 26-42. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/da.i6.10763>.
- De la Encarnación, A. M.<sup>a</sup> (2016). El alojamiento colaborativo: viviendas de uso turístico y plataformas virtuales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, 5, 30-55. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.v0i5.10350>.
- (2023). Las cicatrices de la vivienda turística: reducción del mercado residencial inmobiliario y encarecimiento de precios. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* [prepublicación]. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11218>.
- Figuerola Palomo, M. (2018). Futuro del turismo, ordenación o masificación. *Estudios Turísticos*, 215, 9-38.
- Font i Llovet, T. (2019). De la autonomía local al poder de las ciudades. *Istituzioni del Federalismo*, número especial, 115-134.
- 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 actividad turística y las actividades con incidencia turística* (pp. 43-69). Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Guillén Navarro, N. A. (2023). Las viviendas de uso turístico en el contexto internacional. Visiones regulatorias en las ciudades de San Francisco, Nueva York, Londres, Berlín y Ámsterdam. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 60, 125-159.
- Hernando Rydings, M.<sup>a</sup> (2022). Zonificación urbanística y viviendas de uso turístico en Madrid. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 100-118. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.11110>.
- Lora-Tamayo Vallvé, M. (2019). Propuestas para un diálogo integrado e integrador: la Nueva Agenda Urbana a la luz de Lefebvre, Joseph Comblin y Laudatio si. En J. Ponce Solé, W. Migliari y O. Capdeferro Villagrasa (coords.). *El derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano. Desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la Nueva Agenda Urbana* (pp. 67-91). Barcelona: Atelier.
- Martínez Nadal, A. (2021). Alquiler turístico y restricciones legales: el derecho a la vivienda como causa justificativa. (A propósito de la STJUE de 22

- de septiembre de 2020 y su recepción en la jurisprudencia española). *Diario La Ley*, 9873.
- Marzal Raga, C. R. (2014). La unidad de mercado en materia turística. En M.<sup>a</sup> J. Alonso Mas (dir.). *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentarios a la Ley de garantía de la unidad de mercado* (pp. 705-743). Madrid: La Ley-Wolters Kluwer.
- Nogueira López, A. (2011). La termita Bolkestein. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 22, 58-70.
- Ortiz Flores, E. (2010). El proceso de construcción por el derecho a la ciudad: avances y desafíos. En A. Sugranyes y C. Mathivet (eds.). *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias* (pp. 119-126). Santiago de Chile: Habitat International Coalition (HIC).
- Parada, R. (2010). *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico* (12.<sup>a</sup> ed.). Madrid: Marcial Pons.
- Rodríguez Font, M. (2017a). Barreras regulatorias a la economía colaborativa y nuevas vías de impugnación de normas: el caso de las viviendas de uso turístico. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182, 409-444.
- (2017b). La regulació de l'allotjament col.laboratiu a Catalunya: anàlisi de les propostes de l'autoritat de la competència. *Revista Catalana de Dret Públic*, 53, 163-181.
- Román Márquez, A. (2018). 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, 22–39. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/real.v0i10.10566>.
- Salom Parets, A. (2017). La capacidad de carga “conditio iuris” en la normativa territorial y turística. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 313, 39-63.
- Sociás 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, 131-170. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.205.04>.
- Subirats, J. (2018). Vivir en las ciudades. *El País*, 18-10-2018.
- Vaquer Caballería, M. (2017). La consolidación del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la última década. *Revista de Derecho urbanístico y Medio Ambiente*, 311, 499-525.