

REFLEXIONES EN TORNO A LAS VIVIENDAS DE USO
TURÍSTICO Y AL REPARTO COMPETENCIAL ENTRE
ESTADO, COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y MUNICIPIOS

*REFLECTIONS ON HOUSING FOR TOURIST USE AND THE
DISTRIBUTION OF COMPETENCE BETWEEN THE STATE,
AUTONOMOUS COMMUNITIES AND MUNICIPALITIES*

Actualidad Jurídica Iberoamericana N° 16 bis, junio 2022, ISSN: 2386-4567, pp. 2236-2263



Manuel ORTIZ
FERNÁNDEZ

ARTÍCULO RECIBIDO: 4 de septiembre de 2021

ARTÍCULO APROBADO: 22 de marzo de 2022

RESUMEN: El reparto competencial en el ámbito de las viviendas de uso turístico en España presenta diferentes controversias. En suma, nos encontramos ante tres entes (Estado, comunidades autónomas y municipios) que pueden aprobar normas que, directa o indirectamente, repercuten sobre este tipo de arrendamiento. Además, a todo ello hay que anudar la distinta técnica legislativa empleada por las comunidades que, lejos de mantener unos criterios más o menos comunes, es de lo más dispar y variopinta. Este escenario genera una suerte de inseguridad jurídica que, entendemos, ha de ser resuelta atendiendo a los preceptos constitucionales y a la legislación de desarrollo.

PALABRAS CLAVE: Arrendamiento; autonomía; competencia; turístico; vivienda.

ABSTRACT: *The distribution of competence in the field of housing for tourist use in Spain presents different controversies. In short, we are dealing with three entities (State, autonomous communities and municipalities) that can approve rules that, directly or indirectly, affect this type of lease. In addition, we must tie the different legislative techniques used by the communities, which are disparate and varied, far from maintaining more or less common criteria. This scenario generates a kind of legal uncertainty that, we believe, must be resolved in accordance with constitutional precepts and development legislation.*

KEY WORDS: *Leasing; autonomy; competition; tourism; housing.*

SUMARIO.- I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.- II. ANÁLISIS DE ALGUNAS DE LAS CUESTIONES MÁS CONTROVERTIDAS DE LAS LEGISLACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y MUNICIPALES.- I. El criterio de la habitualidad.- 2. Cuestiones relativas al régimen contractual recogidas en normas autonómicas.- 3. Las licencias o informes de compatibilidad municipales y los registros.- 4. Breve referencia a la posible vulneración del derecho de propiedad en las legislaciones autonómicas.- III. ALGUNOS DE LOS BENEFICIOS E INCONVENIENTES DERIVADOS DE LA MULTIPLICIDAD DE REGULACIONES: PRINCIPALES CONCLUSIONES.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

La economía colaborativa y, en su seno, el turismo colaborativo¹, se han convertido en una realidad y, en la actualidad, podemos decir sin temor a errar que se trata de un nuevo modelo de consumo totalmente instaurado de forma perenne². La interacción de internet y de las nuevas tecnologías con el mundo del consumo ha dado lugar a un nuevo fenómeno que permite que los diferentes usuarios intercambien bienes y servicios a través de canales distintos a los tradicionales. En este sentido, este tipo de consumo colaborativo supone un sistema abierto donde los sujetos pueden ofertar bienes que satisfagan las posibles necesidades de otros. Sin embargo, los contornos que delimitan este tipo de consumo de otros no siempre son claros y precisos. Por este motivo, gran parte de la doctrina³ está tratando de establecer los elementos que deben conjugarse para que podamos aludir, con rigor, a la economía colaborativa. Así, por ejemplo, podemos preguntarnos si este tipo de consumo ha de quedar referido únicamente a los intercambios de bienes sin ánimo lucrativo o si, por el contrario, también deben quedar incluidos aquellos otros en los que sí existe un movimiento patrimonial.

- 1 En este sentido, la evolución del consumo colaborativo ha influido de una forma especialmente relevante en el sector turístico. Así, LÓPEZ SÁNCHEZ, C.: “Las plataformas digitales vinculadas a la economía colaborativa: de la simple intermediación a la prestación del servicio subyacente”, *RDP*, 2019, núm. 6, p. 84, lo califica como un verdadero tsunami devastador para la industria turística tradicional.
- 2 En este sentido, *vid.* AGUILÓ PÉREZ, E. y ANTÓN CLAVÉ, S.: “El turismo como sector impredecible: el reto de asegurar la competitividad y la sostenibilidad”, en AA.VV.: *20 retos para el turismo en España* (coord. E. AGUILÓ PÉREZ y S. ANTÓN CLAVÉ), Pirámide, Madrid, 2015, p. 369. Igualmente, HORRACH ARMO, J. G.: “La influencia de la economía colaborativa en el comercio electrónico. Especial referencia al turismo P2P”, en AA.VV.: *Hacia una Justicia 2.0. Actas del XX Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática* (dir. I. BUENO DE MATA y coord. F. GONZÁLEZ PULIDO), Ratio Legis, Salamanca, 2016, p. 331 pone de relieve que la economía colaborativa no solamente se encuentra en constante crecimiento, sino que el mismo aumentará de forma exponencial. Además, este hecho es compartido por otros países de nuestro entorno.
- 3 En este sentido, MONTERO PASCUAL, J. J.: “La regulación de la economía colaborativa”, en AA.VV.: *La regulación de la economía colaborativa. Airbnb, BlaBlaCar, Uber y otras plataformas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 24-36 establece una suerte de elementos identificativos de la “economía colaborativa”.

• Manuel Ortiz Fernández

Profesor ayudante del Área de Derecho Civil, Universidad Miguel Hernández de Elche. Correo electrónico: m.ortizf@umh.es

Asimismo, no queda claro si debe restringirse su aplicación a los negocios celebrados por particulares o quedan amparadas las actividades mercantiles/profesionales. En este marco, las viviendas de uso turístico ocupan un papel muy relevante y han supuesto una auténtica revolución⁴ en el mundo del arrendamiento de bienes inmuebles. Tanto es así, que el sector hotelero se ha sumado a este fenómeno y ha comenzado a invertir en este tipo de alojamiento. A pesar de que en algunas ocasiones se ha reservado su actividad al campo del lujo, lo cierto es que de un tiempo a esta parte han ampliado su oferta y se han dispuesto a ofrecer estos servicios a sus clientes.

No obstante, la técnica legislativa empleada por las autoridades sectoriales, lejos de mantener unos criterios –más o menos– comunes, es de lo más dispar y variopinta⁵. Así, cambia desde el recurso normativo a través del cual se lleva a cabo la tarea –leyes, decretos, órdenes, etc.– hasta la terminología utilizada. De hecho, ni el propio concepto de vivienda de uso turístico es similar en cada región, lo que dificulta la tarea del jurista y hace casi imposible establecer unos principios compartidos. Igualmente, los requisitos exigidos en cada caso tampoco coinciden, desembocando en una situación de inseguridad y desigualdad territorial. Este entramado normativo repercute, a su vez, en la propia economía del país. Es innegable que muchos potenciales inversores ven frenadas sus expectativas al encontrar una situación que obliga a estar continuamente actualizado y a cumplir

4 Como se destaca en una noticia del Diario Información de fecha 12 de diciembre de 2019, “La oferta de viviendas turísticas cuadruplica ya a la de los hoteles”. Asimismo, indica que “El alquiler ofrece más de 200.000 plazas en la Costa Blanca y en 2019 creció un 12%”. Para más información, *vid.* <https://afondo.diarioinformacion.com/alicante/oferta-viviendas-turisticas-cuadruplica-hoteles.html> (fecha de última consulta 16.08.2021).

5 Para consultar las distintas normativas autonómicas, un cuadro comparativo de las mismas, así como la jurisprudencia y la bibliografía más relevante sobre la materia, *vid.* <http://turismocolaborativo.edu.umh.es/> (fecha de última consulta 16.08.2021). Sobre el particular, *vid.* ORTIZ FERNÁNDEZ, M.: “Los títulos competenciales en materia de arrendamientos de viviendas de uso turístico en España: dispersión normativa e inseguridad jurídica”, en AA.VV.: *Turismo, vivienda y economía colaborativa* (dir. P. A. MUNAR BERNAT, M. A. MARTOS CALABRÚS, R. LÓPEZ SAN LUIS y V. BASTANTE GRANELL), Aranzadi, Navarra, 2020, pp. 68-72.

En todo caso, entendemos que en este ámbito se debe llevar a cabo una división radical. Nos referimos a la diferenciación entre aquellos arrendamientos celebrados entre particulares y aquellos otros en los que una de las partes ejerce una actividad profesional. Más allá de la posible aplicación de la normativa de consumidores y usuarios a esta última relación, desde nuestra perspectiva los criterios que han de manejarse en cada caso no son similares y conviene matizar las particularidades existentes. Asimismo, la intervención de los poderes públicos no debería ser equivalente en uno y otro supuesto. Además, los títulos competenciales del Estado y de las comunidades autónomas podrían canalizarse a través de preceptos constitucionales diversos. En tales situaciones, la problemática competencial puede incluirse en el artículo 149.1 regla 6ª referida a la “Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”. En este sentido, haciéndose eco de estas premisas, algunas normativas sectoriales han establecido requisitos y especialidades para estos colectivos distintos de los que se aplican a las viviendas de uso turístico *strictu sensu*.

Sobre esta cuestión *vid.* RIBERA BLANES, B.: “Condiciones y términos de uso de Airbnb a examen: ¿cumplen estas condiciones las normas comunitarias en materia de protección de los consumidores?”, en AA.VV.: *Turismo, vivienda y economía colaborativa* (dir. P. A. MUNAR BERNAT, M. A. MARTOS CALABRÚS, R. LÓPEZ SAN LUIS y V. BASTANTE GRANELL), Aranzadi, Navarra, 2020, p. 491; AZNAR TRAVAL, A.: *Economía Colaborativa, Alojamiento y Transporte*, Aranzadi, Navarra, 2017. A este respecto, en el ámbito del Derecho italiano se ha propuesto la distinción entre el *professionista* y el *imprenditore*. Para más información, *vid.* SANTAGATA, R.: *Diritto del turismo*, UTET Giuridica, 2ª Ed., Milano, 2018, pp. 89-90.

condiciones distintas en función del lugar en el que se encuentre el inmueble. Todo ello, provoca que nos preguntemos acerca de los títulos competenciales en este ámbito, así como de los beneficios e inconvenientes de esta multiplicidad de regulaciones, tratando de encontrar la solución más acertada.

A todo ello hay que añadir que en determinados casos las comunidades han delegado ciertas competencias en los municipios de su territorio⁶. En este sentido, los municipios han aprobado distintas disposiciones que complican, más si cabe, el conocimiento del Derecho aplicable. Así, frente a los esfuerzos europeos de armonizar y unificar las legislaciones de los estados miembros, en España se ha optado por la dispersión normativa⁷.

Asimismo, esta multiplicidad de criterios coadyuva a que los propios contornos de este arrendamiento no sean claros y precisos. En este sentido, una interpretación extensiva de las viviendas turísticas podría desembocar en una situación en la que todos los contratos celebrados con fines arrendaticios sean catalogados como turísticos. De alguna forma, la excesiva amplitud de su concepto conlleva que otras figuras como el arrendamiento de temporada vean cómo, en la práctica, su aplicación es casi inexistente. Al margen de esta disquisición, podemos definir este tipo de arrendamiento como la cesión de todo (o parte) de una vivienda, siempre que la misma sea destinada a fines turísticos –vacacionales o de ocio–. Además, normalmente se realiza a través de una plataforma digital que sirve, en muchos casos, de intermediario entre las partes contratantes⁸ a través las nuevas

- 6 En este sentido, GUILLÉN NAVARRO, N. A.: “Capítulo Introductorio. La vivienda con un uso turístico: entre el turismo «colaborativo» y la competencia desleal. Pequeños propietarios, grandes plataformas en internet y la respuesta normativa ante el caos regulatorio” en AA.VV.: *Viviendas de uso turístico: régimen civil, administrativo y fiscal* (dir. G. CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA y coord. M. GARCÍA MAYO), Reus, Madrid, 2018, p. 47 destaca que “Aunque el marco normativo del alojamiento turístico en viviendas se asocia a la esfera autonómica como consecuencia de la vinculación a la regulación turística, diversos hechos han originado el que la esfera local haya ido asumiendo cierto poder decisivo a la hora de su aparición en el ámbito urbano. En este sentido, hay dos aspectos que conviene tomar en consideración como son la rápida expansión de usos terciarios en entornos residenciales y, por otra parte, los movimientos de turismofobia surgidos en ciudades como Barcelona o Palma de Mallorca”.
- 7 Asimismo, esta dispersión normativa la encontramos en otras figuras afines como el condohotel. Para más información sobre el mismo, vid. LÓPEZ SÁNCHEZ, C.: *El condohotel. Régimen jurídico privado*, Reus, Madrid, 2019, pp. 51-77. Además, hay que tener en cuenta que las medidas que se pueden adoptar tanto en la legislación estatal como en la de las comunidades autónomas o de los municipios pueden afectar al derecho de propiedad (art. 33 CE). De este modo, surgen diversas problemáticas a las que tenemos que ofrecer una solución adecuada. Por ello, debemos determinar la protección e implicación constitucional del derecho de propiedad y su contenido esencial. Asimismo, podría plantearse si la materia referida a la protección de los consumidores y usuarios representa una competencia exclusiva estatal o, por el contrario, las regiones pueden entrar a regular estas cuestiones. Por sus implicaciones prácticas, conviene destacar que, recientemente, la STS 23 julio 2020 (JUR 228285) ha anulado el apartado 11 del artículo primero del Real Decreto 1070/2017, de 29 de diciembre, por el que se introduce en el Reglamento General de las actuaciones y procedimientos de gestión e inspección tributaria aprobado por Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, un nuevo artículo 54 ter, que regula la “Obligación de informar sobre la cesión de uso de viviendas con fines turísticos”, por no notificar su tramitación a la Comisión Europea.
- 8 Como se destaca en el “VI barómetro del alquiler vacacional en España 2019. Comparación de resultados de las muestras nacionales de usuarios de viviendas turísticas y hoteles”, proyecto realizado por el Instituto Multidisciplinar de la Empresa (Universidad de Salamanca) para la empresa HomeAway Spain, S.L., “La consulta a través de *Webs de empresas especializadas* en la oferta de alojamientos turísticos (VT y/o hoteles) es la fuente claramente más utilizada, principalmente por parte de los usuarios de solo hoteles con un 64,0

tecnologías⁹. Como rápidamente se entenderá, la asunción de la competencia sobre estas materias tiene un evidente trasfondo económico.

Sin embargo, debemos hacer un esfuerzo por tratar de aislar la cuestión de otros ámbitos y llevar a cabo un análisis estrictamente jurídico. Obviamente, en este estudio no puede olvidarse la propia realidad, ya que lo jurídico no puede –ni debe– escribirse al margen de la sociedad y del funcionamiento de la misma. Otra conclusión olvidaría el fin último del ordenamiento: regular una comunidad política. Asimismo, en determinadas parcelas, quizás haya llegado el momento de admitir que no debe existir regulación, sino que ha de dejarse al amparo de la autonomía de la voluntad de las partes. Además, conviene tener en cuenta que, como en otros ámbitos, muchos de los problemas se deben a la pésima técnica legislativa empleada y se podrían haber evitado con una mayor claridad y precisión¹⁰.

Sea como fuere, corresponde que señalemos que el sector turístico, en general, se ha visto afectado muy negativamente por la aparición y la rápida expansión del COVID-19. Estos efectos han conllevado que se reduzca drásticamente el recurso a este tipo de actividades, en muchos casos por las propias prohibiciones y limitaciones de desplazamiento impuestas por los gobiernos. Por ello, tanto a nivel nacional como autonómico se han aprobado diversas medidas para tratar de paliar las consecuencias del citado virus¹¹.

% de utilización” (p. 33) y “El 76,5 % de los usuarios de VT acuden a fuentes electrónicas para informarse (Webs especializadas en VT, Web de organismos oficiales y Webs de agencias de viaje online)” (p. 34). Este estudio puede consultarse aquí:

https://resources.homeaway.es/info/files/live/sites/es/files/shared/HomeAwayLab/pdf/VI_BAROMETRO_ALQUILER_VACACIONAL_ESPANA2019--ts-2019-07-08T08%3A55%3A15_159-05%3A00.pdf (fecha de última consulta 16.08.2021).

Para más información sobre las plataformas digitales, vid. RODRÍGUEZ MARÍN, S., MUÑOZ GARCÍA, A. et al.: *Aspectos legales de la economía colaborativa y bajo demanda en plataformas digitales*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018; JARNE MUÑOZ, P.: *Economía colaborativa y plataformas digitales*, Madrid, Reus, 2019; ORTÍ VALLEJO, A., RUBIO GIMENO, G. et al.: *Propuestas de regulación de las plataformas de economía colaborativa: perspectivas generales y sectoriales*, Navarra, Aranzadi, 2019.

9 Por todos, vid. GUEVARA PLAZA, A.: “El turismo ante el avance de las tecnologías de la información y la comunicación”, en AA.VV.: *20 retos para el turismo en España* (coord. E. AGUILÓ PÉREZ y S. ANTÓN CLAVÉ), Pirámide, Madrid, 2015, pp. 75-91; SÁNCHEZ TORNEL, V. M. y PERONA GUILLAMÓN, M.: “La tecnología como instrumento de la economía colaborativa: sus implicaciones jurídicas”, en AA.VV.: *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital* (dir. R. ALFONSO SÁNCHEZ y J. VALERO TORRIJOS), Aranzadi, Navarra, 2016, pp. 95-117.

10 Destaca GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de las leyes?*, Civitas, Navarra, 2010, p. 88 que podemos entender “que vulnerará la seguridad jurídica la redacción o lenguaje de las leyes que afecte a su claridad hasta el extremo de producir una incertidumbre jurídica, por no poder interpretarse de modo natural y no forzado, o por no contar con la indispensable claridad, un contenido preciso y unos efectos y destinatarios perfectamente determinados, no obstante la inevitable exégesis que de la norma pueda hacerse”.

11 La evolución sufrida en este campo, así como la ingente cantidad de normas aprobadas pueden consultarse en el Blog del Proyecto: <http://turismocolaborativo.edu.umh.es/actualidad/> (fecha de última consulta 16.08.2021).

II. ANÁLISIS DE ALGUNAS DE LAS CUESTIONES MÁS CONTROVERTIDAS DE LAS LEGISLACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y MUNICIPALES.

En primer lugar, conviene determinar si las comunidades han asumido, efectivamente, las competencias relativas al turismo en sus respectivos estatutos de autonomía, ya que, de otro modo, no podrían ejecutar dicha materia. En este sentido, hay que señalar que las diecisiete comunidades autónomas tienen incorporada la promoción y ordenación del turismo en sus estatutos¹², con un mayor o menor desarrollo y concreción. De hecho, incluso las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla las contemplan en sus normas constitutivas¹³. Asimismo, conviene tener presente que no todas las comunidades pueden regular, en principio, cuestiones civiles –como, por ejemplo, las relativas al ámbito contractual o al derecho de propiedad– ni, por tanto, modificar y desarrollar –con ciertas matizaciones– sus respectivos ordenamientos jurídicos. A pesar de que los contornos de estas facultades no son todo lo claros y precisos que sería deseable, lo cierto es que un estudio completo requeriría analizar, caso por caso, si todas las figuras incorporadas en las normativas autonómicas están justificadas o no. Como rápidamente podrá entenderse no vamos a poder llevar a cabo esta tarea. Por lo tanto, téngase en cuenta que las conclusiones que adoptemos podrían verse modificadas, en algún caso, por estos extremos.

Además, debemos añadir una cuestión. La declaración de inconstitucionalidad de una norma –ya sea del Estado, ya de las comunidades autónomas– debe constituir la *ultima ratio*. La seguridad jurídica exige que la ciudadanía conozca, en todo momento, la regulación vigente y este hecho no se lograría si se recurriese, en exceso, a este recurso. Por lo tanto, hay que tener en cuenta esta premisa a la hora de analizar las distintas legislaciones autonómicas¹⁴. Sin embargo, es criticable el recurso a normas tales como Decretos-legislativos o meros Decretos para regular esta materia en tanto en cuanto pueden suponer, en cierta medida, una restricción al derecho de propiedad. Asimismo, en este ámbito hay que tener

12 En este sentido, *vid.* el artículo 71 del Estatuto de Andalucía, el artículo 71.51^a del Estatuto de Aragón, el artículo 10.1.22 del Estatuto asturiano, el artículo 129 del Estatuto canario, el artículo 24.20 del Estatuto de Cantabria, el artículo 31.1.18^a del Estatuto de Castilla-La Mancha, el artículo 70.1.26^o del Estatuto de Castilla y León, el artículo 171 del Estatuto catalán, el artículo 41.1.12^a del Estatuto de la Comunitat Valenciana, el artículo 9.1.19 del Estatuto de Extremadura, el artículo 27.21 del Estatuto gallego, el artículo 30.11 del Estatuto de las Islas Baleares, el artículo 8.1.9 del Estatuto riojano, el artículo 26.2.21 del Estatuto madrileño, el artículo 10.1.16 del Estatuto de Murcia, el artículo 44.13 del Estatuto navarro y el artículo 10.36 del Estatuto del País Vasco.

13 Así lo reconocen los artículos 21.1.16 de ambos estatutos de autonomía.

14 Para encontrar la normativa autonómica, hemos elaborado, en el marco del proyecto “Problemática jurídica actual ante los nuevos modelos de prestación de servicios turísticos en la economía colaborativa y la sociedad digital” (Ref. DER2017-86897-P), financiado por FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades–Agencia Estatal de Investigación/Proyecto, Proyecto de I+D correspondiente al Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016. Puede visualizarse en: <http://turismocolaborativo.edu.umh.es/autonomica/>

presente que la técnica legislativa sectorial es muy variada. Por un lado, porque algunas comunidades han optado por incluir en las leyes de turismo¹⁵ las viviendas de uso turístico y otras, por el contrario, han aprobado normativas especiales¹⁶ –llegando, en algún caso, a provocar una duplicidad de regulaciones–. Sin entrar en disquisiciones acerca de lo acertado o no de esta cuestión, lo cierto es que dificulta hasta límites insospechados la labor del jurista que quiere aproximarse a este tema. Por otro lado, la terminología empleada es, igualmente, en todo punto diversa. Este hecho nos obliga a hacer un gran esfuerzo por comprender cuándo se refiere a las viviendas de uso turístico.

Por lo tanto, hay que tratar de salvar de salvar estos inconvenientes teniendo en cuenta que, además, como señalamos, esta labor se complica, más si cabe, por las dificultades existentes para distinguir entre los ámbitos de Derecho público –administrativo– y de Derecho privado –civil–. Es indudable que sus contornos son difusos y se encuentran ligados en distintos aspectos siendo las diferencias, en muchos supuestos, de matiz. Asimismo, creemos que las especialidades y particularidades de los distintos territorios que componen el país justifican la existencia de leyes sectoriales, con independencia que, en algún caso, el legislador pueda intervenir estableciendo unas bases que aseguren la igualdad efectiva –en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 149.l regla 1ª– o una determinada política económica –en aplicación del artículo 149.l regla 13ª–.

Por último, en determinados supuestos las comunidades han delegado ciertas competencias en los municipios de su territorio. Por lo tanto, a la luz de las anteriores premisas, debemos tratar de determinar si el ejercicio de las mismas es correcto y si, en su caso, vulnera algún precepto constitucional. Pasamos, ahora sí,

15 Es el caso de la Comunitat Valenciana, que dispone de la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana y del reciente Decreto 10/2021, de 22 de enero, del Consell, de aprobación del Reglamento regulador del alojamiento turístico en la Comunitat Valenciana que desarrolla la anterior ley. Para otros alojamientos turísticos se aprobaron distintos decretos específicos que, sin embargo, han sido derogados por el citado Decreto 10/2021, de 22 de enero. Entre otros, *vid.* el Decreto 91/2009, de 3 de julio, del Consell, por el que aprueba el reglamento regulado de los bloques y conjuntos de viviendas turísticas de la Comunitat Valenciana y el Decreto 92/2009, de 3 de julio, del Consell, por el que aprueba el reglamento regulador de las viviendas turísticas denominadas apartamentos, villas, chalés, bungalows y similares, y de las empresas gestoras, personas jurídicas o físicas, dedicadas a la cesión de su uso y disfrute, en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana; el Decreto 184/2014, de 31 de octubre, del Consell, regulador del alojamiento turístico rural en el interior de la Comunitat Valenciana o el Decreto 6/2015, de 23 de enero, del Consell, regulador de los campings y las áreas de pernocta en tránsito para autocaravanas de la Comunitat Valenciana.

16 A modo de ejemplo, *vid.* la Comunidad Autónoma de Andalucía donde se encuentran la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía (recientemente modificada por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía) y el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos o la Comunidad Autónoma de Asturias donde se aprobaron la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo y el Decreto 48/2016, de 10 de agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico.

al análisis de algunas de las cuestiones más controvertidas que contemplan en las legislaciones sectoriales¹⁷.

I. El criterio de la habitualidad.

En primer lugar, conviene reparar en la referencia a la habitualidad que algunas normas autonómicas realizan. En este sentido, el artículo 65.I de la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana dispone que se considerará que existe habitualidad “cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias respecto del inmueble: a) Sea cedido para su uso turístico por empresas gestoras de viviendas turísticas. b) Sea puesto a disposición de los usuarios turísticos por sus propietarios o titulares, con independencia de cuál sea el periodo de tiempo contratado y siempre que se presten servicios propios de la industria hostelera. c) Cuando se utilicen canales de comercialización turística. Se considera que existe comercialización turística cuando se lleve a cabo a través de operadores turísticos o cualquier otro canal de venta turística, incluido Internet u otros sistemas de nuevas tecnologías”.

Por su parte, el artículo 2 d) del Decreto 36/2018, de 29 de mayo, por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha destaca que la habitualidad es la “Práctica común, frecuente y generalizada de facilitar alojamiento. Se entenderá que existe habitualidad cuando se facilite alojamiento en dos o más ocasiones por anualidad, publicitándose en cualquier tipo de canal de comercialización propio o de tercero”.

Como se observa, los criterios empleados en uno u otro caso varían. Ni siquiera el referido a los canales de comercialización turística coincide *strictu sensu*. De este modo, cada autonomía, en el marco del ejercicio de sus competencias, establece las características que deben reunir este tipo de viviendas y ordena la propia actividad. La consecuencia directa es que, en función de cómo se delimite este concepto, quedará bajo la aplicación de esta normativa sectorial u otra y, en su caso, si no existiera esta última, se someterá a la legislación civil común.

Tras ello, podemos preguntarnos si esta cuestión infringe algún precepto constitucional. Atendiendo al artículo 148.I reglas 3ª y 18ª CE, parece que la comunidad tiene competencia para poder establecer esta premisa, ya que, en suma, está ejercitando sus facultades de ordenación. Tampoco se desprende que sea achacable una conculcación de las bases contractuales (art. 149.I regla 8ª CE). Por lo tanto, solamente cabría esgrimir razones de desigualdad (art. 149.I regla

17 En este sentido, resultan muy interesantes las reflexiones de CONTRERAS DELGADO DE COS, J. M., SILOS RIBAS, M. y SOBRINO RUIZ, M.: “La economía colaborativa en los sectores regulados (V). Alojamientos turísticos”, en AA.VV.: *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital* (dir. R. ALFONSO SÁNCHEZ y J. VALERO TORRIJOS), Aranzadi, Navarra, 2016, pp. 342-345.

1ª CE) o de política económica –y unidad de mercado¹⁸– (art. 141.I regla 13ª y la legislación al efecto) que, en todo caso, tendría que fundamentarse en un incumplimiento de la normativa básica estatal. Desde nuestra perspectiva, no parece, en principio, que estemos ante ninguna de estas premisas. Máxime si atendemos a la doctrina antes citada tanto de nuestro Tribunal Constitucional como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2. Cuestiones relativas al régimen contractual recogidas en normas autonómicas.

En este momento, nos vamos a centrar en algunos aspectos que se contemplan en las legislaciones sectoriales que pueden afectar a la competencia del artículo 149.I regla 8ª CE relativa a las bases contractuales. Hay que tener en cuenta que estamos ante una problemática compleja en la que no pueden establecerse soluciones únicas e inequívocas. Además, la propia terminología empleada por ciertas normativas autonómicas no es la idónea y favorece, en cierta medida, el debate jurídico. En este sentido, a modo de ejemplo, el Capítulo II del Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos de Andalucía se denomina “Régimen del contrato”. Como puede observarse, lejos de aclarar el régimen contractual, estas disquisiciones no hacen más que oscurecer el debate.

Pues bien, entendemos que las citadas bases contractuales se identifican con los elementos esenciales del contrato, esto es, consentimiento, objeto y causa –y, en determinados casos, la forma–. Por lo tanto, desde este prisma debemos estudiar las previsiones autonómicas determinando, en cada caso, si infringe la competencia estatal.

En primer lugar, encontramos el consentimiento. En esencia, el mismo aparece como el acuerdo de las partes, esto es, “el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y la causa que ha de constituir el contrato” (art. 1262 CC). Una de las cuestiones más controvertidas que suele incluirse en este ámbito es la referida a la capacidad de los contratantes. Por tanto, parece evidente que no podría una norma autonómica incidir en estas disquisiciones, imponiendo, por ejemplo, unos requisitos mínimos de capacidad. Otra cuestión será que, como más tarde veremos, a efectos mercantiles o administrativos, el profesional deba inscribirse en algún registro público. No obstante, existen algunos extremos que no están

18 En este sentido, la reciente STS 24 septiembre 2019 (EDJ 693855) destaca que el Decreto de la Junta de Castilla y León 3/2017, de 16 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en dicha comunidad no era contrario a la Constitución, la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley de garantía de la unidad de mercado. En concreto, señala que la exigencia de habitualidad “no resulta irrazonable, en cuanto que determina que los arrendamientos ocasionales no quedan sometidos a la citada reglamentación, al no considerarse, propiamente, como actividad turística”.

exentos de debate. Así, el ya citado Decreto 28/2016 andaluz, al regular el régimen de precios y reservas¹⁹, impone reglas aplicables ante la ausencia de pacto expreso entre las partes. Como destaca MESA MARRERO²⁰ “Es obvio que el legislador de esta Comunidad Autónoma no está habilitado para disciplinar con carácter supletorio de la voluntad de las partes el contenido contractual del arrendamiento de las viviendas de uso turístico ni cualquier otro aspecto sustantivo, al tratarse de una Comunidad Autónoma que carece de competencias en materia de legislación civil y que traspasa su ámbito competencial en materia de turismo, que sólo le habilita para disciplinar los aspectos administrativos del contrato de alojamiento”.

De esta forma, a nuestro parecer, esta norma sectorial estaría contemplando cuestiones que afectan a las bases contractuales y, por tanto, vulnerando la competencia del Estado del artículo 149.1 regla 8ª CE.

Por otro lado, el objeto del contrato aparece como las prestaciones acordadas entre las partes. En suma, se trata de los derechos y obligaciones que surgen del negocio jurídico. En este sentido, algunas leyes contemplan unos requisitos o estándares de calidad mínimos para las viviendas que se quieran destinar a uso turístico. Así, el Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña destaca en su artículo 221-2 (apartados primero y segundo) que “Las viviendas no pueden estar ocupadas con más plazas de las indicadas en la cédula de habitabilidad y, en cualquier caso, su capacidad máxima no puede exceder de 15 plazas” y que “deben estar suficientemente amuebladas y dotadas de los aparatos y utensilios necesarios para ser ocupados inmediatamente, con la finalidad de prestar un servicio de alojamiento correcto en relación con la totalidad de plazas de que dispongan, todo en perfecto estado de higiene”. De forma similar, encontramos el artículo 7 del Decreto 3/2017, de 16 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León.

En un principio, lo cierto es que parece que estas previsiones podrían incidir en el objeto del contrato. No obstante, desde nuestra perspectiva, no parece que estas las mismas supongan una violación constitucional. En realidad, se encuentran más conectadas con el ámbito administrativo que con el puramente civil. A la misma conclusión llegamos si atendemos a otro tipo de referencias como la contemplada en el artículo 5 de la misma norma que indica que “La capacidad

19 Además, estas previsiones podrían afectar al régimen de protección de consumidores y usuarios en tanto en cuanto se prevén deberes especiales de información. Así, destaca el artículo 8.2 del antes referido Decreto 28/2016 de Andalucía que “Las condiciones de precio, reserva, anticipos y, en su caso, cancelación se regirán según lo expresamente pactado entre ambas partes, que en todo caso, deberán ser detalladas y publicitadas con carácter previo a la contratación. En el momento de efectuar la reserva se facilitará a las personas usuarias un justificante de haber realizado la misma, en el cual, se informará del precio total de la reserva, de los anticipos efectuados y penalizaciones aplicables en su caso”.

20 En este sentido, *vid.* MESA MARRERO, C.: “Las viviendas de uso turístico y la cuestión competencial en materia civil”, *InDret*, 2019, núm. 3, pp. 34-35.

en plazas de la unidad de alojamiento vendrá determinada por el número de camas existentes en los dormitorios, incluidas las posibles literas, y por el de camas convertibles o muebles-cama instaladas en el salón-comedor, incluidas las camas supletorias” y que “Las camas dobles se computarán como dos plazas y las cunas no computarán como plazas”. Sin embargo, las posibles implicaciones que se anuden al incumplimiento de estos requisitos afectarán a su consideración jurídica. En todo caso, si se pretende que esta ausencia derive en la nulidad o anulabilidad –o cualquier otra situación de ineficacia– de los contratos celebrados, tal extremo tendría unos efectos jurídicos que podrían atentar con el artículo 149.1 regla 8ª por afectar a las bases contractuales. Igualmente, hay que tener en cuenta que un exceso de impedimentos puede desembocar en una afectación del mercado interior y de la economía nacional²¹.

Asimismo, como pone de relieve la autora arriba citada “llama la atención que algunas disposiciones autonómicas regulen derechos y obligaciones de las partes en el marco de la relación contractual que vincula a los titulares y los clientes de las viviendas de uso turístico²²”. Además, estas normas incluyen incluso las consecuencias del incumplimiento de estas previsiones que, en muchos casos, se concretan en la facultad de resolver el contrato por la otra parte. A modo de ejemplo, el artículo 27.2 del Decreto 3/2017, de 16 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León prevé que “El incumplimiento de estas prohibiciones facultará a la empresa para requerir el abandono de la vivienda de uso turístico”. En este punto, conviene preguntarse si estas previsiones vulneran la competencia estatal. Hay que tener en cuenta que estamos ante una cuestión controvertida y de difícil respuesta, ya que “la noción constitucional “bases de las obligaciones contractuales” es un concepto ambiguo y su significado resulta difícil de precisar; con todo, existen razones para afirmar que esas “bases” se identifican con los criterios o directrices generales de regulación para todos los contratos, y

21 En este sentido, como se desprende del citado “VI barómetro del alquiler vacacional en España 2019. Comparación de resultados de las muestras nacionales de usuarios de viviendas turísticas y hoteles” los arrendamientos turísticos han producido en el año 2018 un impacto económico de 4.397,6 millones de euros. Así, se destaca en el mismo que “De los 4.397,6 millones de euros de estimación de gasto de este informe de 2019 (por simplificación se puede atribuir al año 2018), 3.260,7 millones lo son en gastos de estancia (el 74,1 %), de los cuales el 56,8 % corresponde a Compras y consumiciones de todo tipo de productos y servicios y, de ellos, como ya se señalaba en el epígrafe II, el 59,2 % se hacen en la cercanía de la VT; por tanto, la estimación del gasto en cercanía por parte de usuarios de VT residentes en España es de 1.098 millones de euros” (p. 55).

No obstante, destaca PULIDO FERNÁNDEZ, J. I.: “Cadena de valor del turismo y desarrollo económico a escala local y regional”, en AA.VV.: *20 retos para el turismo en España* (coord. E. AGUILÓ PÉREZ y S. ANTÓN CLAVÉ), Pirámide, Madrid, 2015, p. 351 que a pesar de que “la literatura científica reconoce el papel del turismo como motor de la economía en los territorios en los que se implanta”, lo cierto es que “no lo es en cualquier circunstancia y tampoco siempre con la misma intensidad”.

Para observar la situación turística específica de cada comunidad autónoma, vid. SÁNCHEZ RIVERO, M. et al.: “Tercera parte. Coyuntura de las comunidades autónomas”, en AA.VV.: *La actividad turística española en 2015. Edición 2016*, Editorial Síntesis, Madrid, 2016, pp. 161-343.

22 MESA MARRERO, C.: “Las viviendas”, cit., p. 35.

afectan también a las reglas esenciales propias de cada contrato en particular²³”. No obstante lo anterior, a pesar de las dificultades señaladas, consideramos que estamos ante un contenido que excede del marco competencial autonómico, ya que son cuestiones esenciales del negocio y afecta al objeto del mismo.

Por otro lado, las disposiciones que facultan para resolver el contrato frente a cualquier incumplimiento de los reseñados en la norma, merecen igual consideración, ya que “puede llegar a contradecir un criterio general en esta materia como es la exigencia de que el incumplimiento ha de ser esencial o sustancial, siendo esa exigencia de naturaleza básica en materia de remedios del incumplimiento de las obligaciones contractuales sinalagmáticas²⁴”.

En otro orden de cosas, la causa es uno de los elementos más complejos del contrato. Sin entrar en discusiones más profundas acerca de las propias vertientes de la causa y su configuración, la misma representa la finalidad del negocio jurídico celebrado –ya sea su función económica, ya el propósito que las partes pretenden obtener–. En este sentido, podría plantearse si la referencia a los fines turísticos, vacacionales o de ocio que se prevén en gran cantidad de normas autonómicas afectan al régimen competencial. No obstante, entendemos que no es así por cuanto estos extremos categorizan los contratos y simplemente se recogen para determinar y definir el ámbito de aplicación de la norma. No puede perderse de vista que si el negocio se celebra por otros motivos distintos a los referidos nos moveremos en un arrendamiento de vivienda diferente, al que se aplican los mandatos de la normativa estatal.

Por otro lado, la forma del contrato supone la exigencia de una determinada formalidad para la validez del mismo. Sin embargo, como es sabido, en nuestro Derecho rige la libertad de forma, por lo que, con carácter general, tal imperativo no se aplica. No obstante, existen regulaciones sectoriales que recogen una serie de requisitos formales. A modo de ejemplo, el artículo 7 del Decreto 28/2016 andaluz contempla estas disquisiciones, sin concretar las consecuencias que se derivan de su inobservancia. Por lo tanto, entendemos que siempre que no se impongan efectos civiles a este incumplimiento y se circunscriban a la esfera administrativa no existe inconveniente.

Para finalizar con nuestro estudio, vamos a referirnos a otras cuestiones que se prevén en normas autonómicas. A modo de ejemplo, algunas legislaciones sectoriales incluyen un plazo mínimo o máximo en el ámbito de los contratos de alojamiento sobre este tipo de viviendas. En este sentido, el artículo 4 d) del Decreto 3/2017, de 16 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de

23 *Ibid.*, p. 36.

24 *Ibidem.*

Castilla y León destaca que el servicio de alojamiento en la modalidad ha de ser con carácter temporal y, en concreto, por un plazo máximo de dos meses seguidos a un mismo turista. Asimismo, la referencia al alojamiento temporal se completa en el artículo 9 del Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia²⁵ que prevé que “El periodo de alojamiento continuado no podrá exceder de tres meses”.

Como se observa, limita la duración del contrato –a dos o tres meses, respectivamente–. Para determinar la adecuación o no de esta cláusula debemos analizar si invade las competencias estatales establecidas en el artículo 149.I regla 8ª CE, esto es, si conculca el régimen general de las bases contractuales. Con todo, entendemos que este plazo representa un inciso accesorio o accidental y no atenta, por lo tanto, al título competencial antes referido. Máxime, porque si se pacta un periodo inferior o superior al establecido la consecuencia que se anuda es la ausencia de categorización del contrato como alojamiento turístico²⁶, esto es, estaríamos ante un arrendamiento ordinario –al que se aplicaría la normativa estatal–. Igualmente, como en el supuesto anterior, pueden invocarse los artículos 149.I regla 1ª y 141.I regla 13ª CE. Sin embargo, tampoco parece que sean aplicables en este campo.

3. Las licencias o informes de compatibilidad municipales y los registros.

En otro orden de cosas, debemos reflexionar acerca de si es correcta la exigencia de ciertas licencias o informes de compatibilidad²⁷ –que pueden tener

25 En este ámbito, hay que tener en cuenta, además, la Instrucción interpretativa 1/2017, de 9 de mayo, para la aplicación del Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia. Así, destaca el apartado tercero de la norma que “El artículo 9.I, segundo inciso, del decreto dispone, en relación con los apartamentos y con las viviendas turísticas, que “el período de alojamiento continuado no podrá exceder de tres meses, circunstancia que se reflejará en el documento de admisión”.

Dicho inciso establece el período de alojamiento máximo para estos establecimientos turísticos y concreta reglamentariamente la propia definición legal de establecimientos de alojamiento turístico como aquellos en los que se proporciona alojamiento de forma temporal a las personas (artículo 53 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia), de manera que los supuestos de alojamiento por periodos continuados superiores a los tres meses no entrarán dentro del concepto de viviendas turísticas o apartamentos turísticos, por lo que no les será de aplicación el decreto, y quedarán sometidos a la normativa de arrendamientos o a aquella otra que les resulte de aplicación”.

26 No puede perderse de vista que nos referimos al arrendamiento bienes inmuebles para uso turístico y no a los contratos de aprovechamiento por turno de bienes para tales fines. En este último caso, tendríamos que acudir a la Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias, que traspuso al ordenamiento español la Directiva 2008/122/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2009, relativa a la protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos de los contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio. Para mayor información sobre este contrato, *vid.* ARIAS DÍAZ, M. D.: “Lección 8. El régimen jurídico del aprovechamiento por turnos de bienes de uso turístico”, en AA.VV.: *Lecciones de Derecho turístico*, Tecnos, Madrid, 2018, pp. 143-148.

27 No obstante, debe tenerse presente que nos vamos a referir a licencias o informes distintos de los que se exigen, con carácter general, para cualquier tipo de vivienda como la –licencia de ocupación o cédula de habitabilidad–.

naturaleza diversa y quedar referidos a criterios, igualmente, diferentes—. En este sentido, el artículo 65 de la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana exige, para que sean consideradas como viviendas de uso turístico, que cuenten con un “informe municipal de compatibilidad urbanística”. Este mandato ha provocado situaciones conflictivas entre aquellos que venían destinando sus viviendas para estos menesteres y ha provocado que se cuestione si los municipios tienen competencia en este ámbito. Pues bien, en principio, no existe inconveniente que se exijan estas licencias en tanto en cuanto se contempla la posibilidad de delegación de competencias a los municipios. Además, no parece que pueda oponerse ningún precepto constitucional de los citados. Sin embargo, no queda claro qué consecuencia deriva de la falta de esta autorización municipal. Como destacamos en el epígrafe anterior, si esta ausencia conlleva la nulidad, la anulabilidad, así como cualquier otra situación de ineficacia de los contratos celebrados, tal licencia tendría unos efectos jurídicos que podrían atender con el artículo 149.1 regla 8ª por afectar a las bases contractuales. De este modo, sus implicaciones han de ser limitadas, en su caso, al ámbito sancionador administrativo²⁸ —o, en su caso, mercantil— y no debe tener repercusión en las relaciones jurídico-civiles.

Por otro lado, también se prevé en ciertas legislaciones sectoriales la necesidad de inscripción de las viviendas que se destinen a estos fines. Así, el artículo 68 del anterior Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico de Cataluña refería la necesaria comunicación previa de inicio de actividad ante el ayuntamiento correspondiente —que debe cumplir con el contenido que allí se determina—, así como la inscripción de estas viviendas en el Registro de Turismo de Cataluña. Esta previsión podría suponer una violación competencial estatal —artículo 149.1 regla 8ª— porque atribuye al mismo la materia referida a registros públicos. En este punto, hemos de llevar a cabo una distinción entre los registros jurídicos y administrativos²⁹. Los criterios que suelen manejarse para llevar a cabo esta diferenciación se centran, por un lado, en la posibilidad generar presunciones y, por otro, en función de la tutela que se ofrece. De este modo, los primeros crean presunciones —*ya iure et de iure*, *ya iuris tantum*— y los segundos no tienen esta facultad. Asimismo, atendiendo a la protección de los registros, debemos señalar que los jurídicos se encuentran bajo la tutela de los tribunales jurisdiccionales y los administrativos de la Administración. Entre los registros jurídicos se incardinan el Registro Civil, el Registro Mercantil o

28 No obstante, lo cierto es que, si se contempla un sistema de infracciones y sanciones administrativas muy severo, las consecuencias pueden ser incluso más graves y perjudiciales que, por ejemplo, la declaración de nulidad de los contratos. Por lo tanto, de facto, se estarían restringiendo las facultades de los propietarios y estos efectos tendrían repercusión, si se quiere de forma indirecta, en el ámbito jurídico-privado.

29 Para mayor información sobre los registros administrativos, *vid.* DELGADO PIQUERAS, F.: “Los registros administrativos, informáticos y telemáticos en España”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2005, núm. 26, pp. 11-52.

el Registro de la Propiedad y, por su parte, un ejemplo de registro administrativo lo encontramos en el Registro de Aguas.

De estas dos notas características, podemos extraer una tercera. En este sentido, parece que, de alguna forma, los primeros producen efectos jurídicos tanto frente a las administraciones públicas como frente terceros, esto es, tienen eficacia tanto en las relaciones Administración-administrados como en las que se llevan a cabo entre particulares. No hay más que analizar los principios registrales para observar cómo influyen en los vínculos estrictamente horizontales –regidos por la autonomía de la voluntad–. Sin embargo, los efectos de los registros administrativos son considerablemente más reducidos, limitándose a regir en el ámbito del Derecho público –administrativo³⁰–.

Pues bien, desde nuestra perspectiva, la referencia a los registros e instrumentos públicos debe entenderse referida a los registros jurídicos y no a los administrativos. No tendría excesivo sentido interpretar de forma amplia esta materia ya que se estaría dejando a las administraciones públicas sin una herramienta que, en definitiva, puede resultar esencial en el ejercicio de su actividad. Piénsese, a modo de ejemplo, en un registro público que fomenta la transparencia en una administración concreta. Si no se permitiese que los distintos entes públicos los creen, modifiquen o supriman no se permitiría que desarrollaran de forma adecuada sus funciones.

30 En este sentido, la STSJ de Cataluña 13 noviembre 2019 (EDJ 750413) falló a favor de la Generalitat de Cataluña, señalando la plataforma 'homesharing' Airbnb debe cumplir la normativa sectorial catalana. Para el Tribunal, debería de dejar de anunciar en su portal las viviendas que no consten de número de inscripción en el registro administrativo autonómico, ya que este último acredita su legalidad como vivienda turística. En los mismos términos, la Generalitat interpuso una sanción económica a Airbnb por no solicitar ni mostrar el número de registro de los pisos que comercializa. Esta multa fue recurrida ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 4 de Valencia, que desestimó el recurso interpuesto por la mercantil citada. Igualmente, la STSJ de la Comunitat Valenciana 15 mayo 2019 (EDJ 658115) desestimó el recurso de apelación. De hecho, el propio Tribunal Supremo confirmó esta sanción al inadmitir a trámite el recurso interpuesto por Airbnb. Parece, por tanto, que los efectos de estos registros se están circunscribiendo al ámbito administrativo-sancionador. Estos pronunciamientos se suman a la línea marcada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Valencia que, el 23 de noviembre de 2017, falló a favor de la Generalitat y desestimó el recurso presentado por Homeaway, así como en los casos de Rentalia y Wimdu. En esta línea, el Govern multó con 300.000€ a Airbnb por llevar a cabo arrendamientos turísticos ilegales. Como en los otros casos, en la citada plataforma se publicitaban viviendas que carecían de licencia para el arrendamiento vacacional. Sin embargo, la STSJ de Baleares 29 abril 2020 (JUR 163677) ha declarado nula esta sanción al entender que las obligaciones derivadas de la legislación solamente son exigibles a las empresas turísticas. No cabe, para el tribunal, que se impongan a Airbnb una suerte de deberes de revisión exhaustiva y detallada de toda la publicidad que los anfitriones publican en la web. Sea como fuere, el ejecutivo ya ha anunciado que recurrirá esta sentencia ante el Tribunal Supremo, por lo que tendremos que esperar a que este último se pronuncie para analizar la solución definitiva.

Sin embargo, los últimos pronunciamientos del Tribunal Supremo parecen marcar una línea similar a la mantenida por la STSJ de Baleares mencionada. En este sentido, hemos de destacar la STS n° 4484/2020 30 diciembre 2020 (JUR 2021\26166) que estimó el recurso de casación interpuesto por Homeaway Spain, S.L.U. contra la sentencia de 5 de octubre de 2018 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, procediendo a anular tanto esta última como las resoluciones del Director General de Turismo de 13 de enero de 2015 y del Secretario de Empresa y Competitividad de la Generalidad de Cataluña de 28 de mayo de 2015. Así, ha anulado la Orden de la Generalitat en la que se obligaba a HomeAway a bloquear, suprimir o suspender de su web en 15 días todo el contenido relativo a empresas y establecimientos de alojamiento turístico localizados en Catalunya no registrados.

Precisamente por este motivo, el legislador catalán ha tenido a bien llevar a cabo dos importantes modificaciones sobre el particular en el precitado Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña. Por un lado, al suprimir la obligación de comunicación previa, pues el artículo 131-3 apartado primero ha atribuido este deber a los entes locales. Por otro lado, al aclarar –como ya lo hiciera el artículo 77 de la Ley 15/2018 de la Comunitat Valenciana, si bien el Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana solamente se contempla para los profesionales o los establecimientos turísticos– la naturaleza y las funciones del Registro. En este sentido, en ambos casos se afirma que estamos ante un registro administrativo. Asimismo, destaca el artículo 131-1 apartado segundo que Decreto 75/2020 que “La finalidad del Registro de turismo de Cataluña es el mantenimiento de un censo público de los alojamientos turísticos legales existentes en Cataluña y la recogida de datos de las empresas y actividades reglamentadas, así como de otras actividades de interés turístico, para su posterior uso estadístico”.

Quizás, para evitar futuros recursos de inconstitucionalidad, los poderes autonómicos han optado por atribuir una eficacia administrativa. No obstante, como en el supuesto anterior, deberán analizarse las verdaderas implicaciones de cada registro con independencia de la declaración de la ley sectorial para determinar si estamos o no ante una conculcación de competencias.

Por último, cabe plantearse si un exceso de requisitos –ya sea a modo de licencias, ya como registros obligatorios– para destinar las viviendas a usos turísticos afecta, de alguna forma, a la política económica del país y a la unidad de mercado. Consideramos que lo más adecuado es diferenciar entre particulares y profesionales. Desde el punto de vista de los primeros, no es justo que se exijan los mismos condicionantes que a los segundos³¹. A este respecto, entendemos que el legislador nacional debería haber establecido unas bases en el Real Decreto-ley 7/2019 que se ajusten a la realidad de estos sujetos. Por otro lado, hay que analizar el mundo empresarial de estas viviendas. En este sentido, estos requisitos pueden tener efectos negativos en la política económica del país –piénsese, por ejemplo, en posibles inversores– e, incluso, puede desembocar en una desigualdad en función del territorio.

31 En esta línea se expresaba el artículo 8.1 del derogado Decreto 92/2009, de 3 de julio, del Consell, por el que aprueba el reglamento regulador de las viviendas turísticas denominadas apartamentos, villas, chalés, bungalows y similares, y de las empresas gestoras, personas jurídicas o físicas, dedicadas a la cesión de su uso y disfrute, en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana que exigía, con carácter general, la comunicación de dedicación al uso turístico y su inscripción en el registro autonómico. No obstante, en el apartado segundo del mismo artículo excluía de esta obligación a “quienes con título bastante cedan directamente una sola vivienda turística”. Como se observa, el Decreto hacía una diferenciación en función del número de viviendas que se cedan para estos fines. Con independencia del mayor o menor acierto del criterio que emplea, lo cierto es que lo más adecuado es distinguir entre las diferentes situaciones y escenarios posibles, ofreciendo una solución jurídica adaptada a cada caso.

La jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo ha interpretado si determinadas restricciones previstas en las normativas autonómicas resultaban, tras la aplicación del principio de proporcionalidad y necesidad, adecuadas o no y, en todo caso, estaban justificadas en el interés general. Todo ello conlleva el análisis de la legislación existente sobre la materia –fundamentalmente, 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, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado–. Sin embargo, no puede establecerse conclusiones apriorísticas en este ámbito, sino que debe examinarse *ad casum*. Igualmente, entendemos que esta vía debería completarse, por parte de los tribunales, con el estudio del derecho de propiedad ya que ciertas medidas podrían suponer una conculcación del mismo. Máxime porque muchos de los demandantes alegaron estas cuestiones y el Tribunal Supremo, alejándose del *petitum* y de la *causa pretendi*, resolvió atendiendo a otras circunstancias. Sin duda, esta cuestión merecería un análisis más exhaustivo que, por razones de espacio y concreción, no vamos a poder desarrollar.

4. Breve referencia a la posible vulneración del derecho de propiedad en las legislaciones autonómicas.

Para finalizar, vamos a llevar a cabo un breve análisis de las implicaciones derecho de propiedad en algunas cuestiones recogidas en las normas sectoriales. Si interpretamos dicho contenido esencial de forma absoluta, no se admitiría ningún límite o limitación. No puede perderse de vista que este derecho se encuentra muy ligado a la propia función social que desempeña y que esta es definida por los legisladores atendiendo a criterios muy diversos. Estamos ante un uso de la vivienda que sobrepasa la configuración civil y constitucional que se contempló originariamente y que requiere de una adecuada respuesta por las especiales implicaciones que tiene. Además, entiéndanse realizadas aquí, *mutatis mutandis*, las puntualizaciones que hicimos anteriormente acerca de la inadecuada técnica legislativa consistente en regular estas cuestiones a través de otras normas distintas a la “ley formal”.

En este sentido, existe gran debate acerca de la constitución de este tipo de arrendamientos turísticos en las comunidades de propietarios y muchos vecindarios se han pronunciado en contra³². Entre otros, pueden producirse inconvenientes por el mal uso de los elementos comunes por el arrendatario que generan

32 Así, LÓPEZ SÁNCHEZ, C.: “Las viviendas de uso turístico en la Comunitat Valenciana. Una evidencia más del desorden legislativo”, en AA.VV.: *Turismo, vivienda y economía colaborativa* (dir. P. A. MUNAR BERNAT, M. A. MARTOS CALABRÚS, R. LÓPEZ SAN LUIS y V. BASTANTE GRANELL), Aranzadi, Navarra, 2020, p. 73 señala que “El alquiler de viviendas de uso turístico está revolucionando el sector del alojamiento, con las consecuencias o externalidades que ello trae consigo, muchas de ellas de carácter negativo, siendo destacables las relacionadas con la convivencia entre vecinos”.

problemática y no están exentos de discusión. Es por ello que muchos juristas han centrado su atención en estas disquisiciones para tratar de determinar si es posible prohibir las viviendas de uso turístico o supone una injerencia injustificada en el derecho de propiedad. No obstante, al aproximarnos a esta materia debemos evitar cometer un error que suele darse con cierta asiduidad. Como hemos destacado, es posible que estas viviendas generen ciertos conflictos y disputas³³, pero de ello no puede deducirse que se produzcan siempre y en cualquier caso. Una interpretación que considere que los arrendamientos turísticos suponen un elemento negativo *per se* es, a todas luces, infundada e irreal. Además, no puede perderse de vista que, en estos supuestos, nos encontramos ante una posible colisión de dos o más derechos de propiedad, todos dignos de protección. De un lado, el del propietario que quiere destinar su vivienda a estos fines y, de otro, el del resto de vecinos que ven perturbado su disfrute por este tipo de arrendamientos.

Una vez hecha esta aclaración, conviene que nos preguntemos sobre si los estatutos de una comunidad de propietarios pueden limitar el destino turístico de una vivienda³⁴. Parece que, tras su aprobación por la citada comunidad, con su inclusión en este instrumento regulador y la correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad se dispone de base suficiente para prohibir la constitución de nuevos inmuebles de uso turístico³⁵ (como se prevé para otros fines como, por ejemplo, los laborales).

Las comunidades autónomas, haciéndose eco de este hecho, han contemplado en sus regulaciones estas cuestiones. A modo de ejemplo, el artículo 68.6 del anterior Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico³⁶ señalaba que “El destino

33 En este sentido, GUILLÉN NAVARRO, N. A.: “Capítulo 6. Viviendas de uso turístico y turismofobia”, en AA.VV.: *La regulación del alojamiento colaborativo. Viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el Derecho español* (dir. A. M. DE LA ENCARNACIÓN y A. BOIX PALOP), Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 178-179 pone de relieve los problemas que pueden generar estas viviendas, repercutiendo en el deterioro de la calidad de vida de los residentes.

34 Para un estudio completo y exhaustivo de la materia, *vid.* CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G.: “Pisos turísticos y comunidades de vecinos: un posible caso de abuso de derecho”, en AA.VV.: *Viviendas de uso turístico: régimen civil, administrativo y fiscal* (dir. G. CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA y coord. M. GARCÍA MAYO), Reus, Madrid, 2018, pp. 239-366.

35 En este sentido, *vid.* CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G.: “Capítulo 4. Aspectos civiles”, en AA.VV.: *Alquiler Turístico: Soluciones Jurídicas*, Francis Lefebvre, Madrid, 2018, p. 44.
No obstante, pueden plantearse diversas problemáticas derivadas del acuerdo de la junta de propietarios que limita el derecho de propiedad en este sentido. A modo de ejemplo, tales decisiones podrían impugnarse ex artículo 18 de la Ley 49/1960 por suponer un grave perjuicio para algún propietario que no tenga obligación jurídica de soportarlo o por haberse adoptado con abuso de derecho. Imagínese que se pretende limitar únicamente el derecho de uno de los propietarios, permitiendo que el resto pueda constituir este tipo de arrendamientos.

36 A este respecto, el actual artículo 221-1 apartado quinto del Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña ha modificado esta redacción y ha suprimido la cuestión relativa a las comunidades de propietarios. Así, prevé que “El destino de una vivienda de uso turístico debe ser compatible con la regulación de los usos del sector donde se encuentre situado y con la normativa civil que le sea de aplicación”.

de una vivienda de uso turístico no es posible si está prohibido por la ordenación de usos del sector donde se encuentre o está prohibida por los estatutos de la comunidad debidamente inscritos en el Registro de la propiedad en edificios sometidos al régimen de propiedad horizontal". En principio, parece que suponía una verdadera intromisión en el derecho de propiedad que podría afectar a su contenido esencial. En este sentido, a la crítica referida a la técnica legislativa –se regula en un Decreto– se suma la discutible limitación en el citado derecho.

Sin embargo, "Aunque a priori parece que las normas citadas introducen una limitación a las facultades de uso y disposición del propietario, en realidad sólo se remiten a las reglas contenidas en el título constitutivo de la propiedad horizontal y que podrían afectar, entre otros aspectos, al uso o destino, tanto del edificio como de los pisos o locales, y que conforman «un estatuto privativo», tal y como dispone el art. 5.3 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal (BOE nº 176, de 23.7.1960) (en adelante, LPH). Así, en caso de que los estatutos de la comunidad incluyan una cláusula que prohíbe el uso turístico de las viviendas, está claro que los propietarios no podrán desarrollar tal actividad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.2 LPH. En cambio, a falta de una regla estatutaria en ese sentido, no habría ningún argumento para impedir, al menos en principio, el ejercicio de la actividad turística en las viviendas sometidas al régimen de propiedad horizontal³⁷".

No obstante, como destaca la autora citada, alguna comunidad se ha excedido en este ámbito. Es el caso de la Ley 6/2017, de 31 de julio, de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de Islas Baleares. En este sentido, destaca el artículo 50.7 párrafo segundo que "Si el título constitutivo o los estatutos no impiden la comercialización turística de las viviendas en los términos expuestos en el párrafo anterior, o estos no existen, es necesario, para llevar a cabo la comercialización turística, y solo a estos efectos, un acuerdo de la junta de propietarios en el cual la mayoría de personas propietarias, que al mismo tiempo constituyen la mayoría de cuotas de propiedad, acepten expresamente la posibilidad de comercialización turística de las viviendas, acuerdo que la mayoría misma puede modificar. En este supuesto, resulta de aplicación el régimen determinado en el artículo 17.7 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de propiedad horizontal. Este acuerdo se tiene que inscribir en el Registro de la Propiedad, con el fin de informar a terceras posibles personas adquirentes de viviendas".

En este punto, conviene diferenciar entre dos grandes cuestiones. Por un lado, se ha de tener en cuenta que el citado Real Decreto-ley 7/2019 modificó la mayoría exigible para la adopción de acuerdos en el ámbito de los arrendamientos turísticos. Así, el artículo 17.12 de la Ley 49/1960 –tras su última revisión– destaca

37 MESA MARRERO, C.: "Las viviendas", cit., p. 26.

que “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”. Por lo tanto, la norma sectorial se ha quedado desfasada en este punto. No hay que perder de vista que la ley estatal es imperativa en este ámbito y consideramos que tiene preferencia sobre las disposiciones autonómicas en tanto en cuanto estos extremos pueden afectar al contenido esencial del derecho de propiedad. De alguna forma, el legislador estatal ha querido garantizar el derecho exigiendo una mayoría reforzada para imponer estas limitaciones.

Además, resulta discutible que la prohibición de estos arrendamientos suponga una mera limitación o condicionante en el ejercicio de la actividad. Desde nuestra perspectiva, el precepto estatal está pensando en aquellas situaciones en las que la junta de propietarios pretenda excluir, por ejemplo, la utilización de ciertas instalaciones –como el ascensor– o servicios de la comunidad³⁸. Igualmente, como destaca el citado artículo en su inciso *in fine*, tal mayoría es necesaria para imponer cuotas especiales o incrementos en la participación en los gastos comunes –con la limitación, en este último caso, del 20%–. De este modo, como arriba destacamos, se precisa que la privación de la posibilidad de arrendar la vivienda con fines turísticos conste en los estatutos y se inscriba en el Registro de la Propiedad³⁹.

Asimismo, surge la duda de si puede aplicarse retroactivamente, esto es, si es posible restringir el derecho de propiedad de aquellas viviendas que ya se están empleando para estos menesteres. Para las limitaciones previstas en el artículo 17.12 de la Ley 49/1960 parece evidente que no es posible si tenemos en cuenta el tenor literal del propio precepto. Por su parte, el artículo 17.6 de la misma norma no se pronuncia al respecto. No obstante, entendemos que tampoco puede

38 En iguales términos, *ibid.*, p. 30.

39 En este sentido, hay que tener en cuenta que para estos acuerdos el artículo 17.6 de la Ley 49/1960 exige la unanimidad. Así, destaca el citado precepto que “Los acuerdos no regulados expresamente en este artículo, que impliquen la aprobación o modificación de las reglas contenidas en el título constitutivo de la propiedad horizontal o en los estatutos de la comunidad, requerirán para su validez la unanimidad del total de los propietarios que, a su vez, representen el total de las cuotas de participación”. En contra se manifestó la citada Resolución de 19 de diciembre de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en la que se señaló que para prohibir este tipo de arrendamientos se requiere del 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.

aplicarse con tal carácter; máxime porque supone una mayor conculcación del derecho de propiedad.

En otro orden de cosas, podría plantearse si la comunidad autónoma dispone de competencia suficiente para desarrollar estas cuestiones. En este sentido, sería necesario analizar si existe base suficiente en este Derecho sectorial y si, en su caso, si encontramos conexión con otras instituciones allí recogidas. Con todo, entendemos que estas medidas afectan al derecho de propiedad, esto es, a su contenido esencial. Por lo tanto, desde nuestra perspectiva, esta medida excede las competencias autonómicas y supone una injerencia inconstitucional.

Por último, parte de la doctrina se ha manifestado contraria a la prohibición, por parte de ciertas medidas autonómicas, de la cesión por estancias de la vivienda⁴⁰. Igualmente, el Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 19 de julio de 2018⁴¹ se pronuncia en estos términos al señalar que “este requisito constituye una barrera de entrada al mercado y limita el número de plazas de alojamiento ofrecidas en el mercado” y que “Esta posibilidad forma parte del propio marco de la libertad personal y libertad de empresa e implica una asignación más eficiente, desde un punto de vista tanto estático como dinámico, de los recursos infrutilizados (en este caso, las estancias no habitadas/utilizadas de la vivienda)”. A modo de ejemplo, destaca el artículo 3 del Decreto 80/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón que “Las viviendas de uso turístico deberán ser cedidas al completo y no se permitirá la cesión por estancias”. Otras, sin embargo, solo lo permiten si el propietario de la vivienda habita en la misma. Se plantea en este ámbito la discusión acerca de si estamos ante verdadera limitación del citado derecho de propiedad o ante una mera exclusión del ámbito de aplicación – que derivaría en la aplicación de la ley estatal a estos negocios–. Estamos ante una cuestión muy controvertida y de difícil solución. Desde nuestra perspectiva, entendemos que, como señalamos anteriormente, no tiene excesivo sentido que al arrendamiento de la totalidad de la vivienda se apliquen las normas sectoriales y al de estancias la Ley 24/1994 cuando en ambos casos los fines para los que se destina el inmueble son idénticos.

40 MESA MARRERO, C.: “Las viviendas”, cit., pp. 32-34.

41 Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 19 de julio de 2018 (E/CNMC/003/18). Disponible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/2133063_2.pdf (fecha de última consulta 16.08.2021).

III. ALGUNOS DE LOS BENEFICIOS E INCONVENIENTES DERIVADOS DE LA MULTIPLICIDAD DE REGULACIONES: PRINCIPALES CONCLUSIONES.

Como se ha destacado anteriormente, estamos acudiendo a un aumento exponencial de la economía colaborativa y, dentro de la misma, al alojamiento turístico⁴². En este momento, conviene que nos preguntemos acerca de los beneficios e inconvenientes de la existencia de una pluralidad de legislaciones sectoriales de viviendas de uso turístico, en suma, de una situación de dispersión normativa. En primer lugar, es innegable que, en ciertos territorios, por sus especiales características y peculiaridades, se precisa de una regulación concreta y diferente (autonómica y/o municipal). En este sentido, este hecho repercute en la clase de turismo que se lleva a cabo en la comunidad: como se comprenderá, no es similar si estamos ante un lugar de costa o de interior. Asimismo, la oferta cultural o de ocio que se ofrezca también influirá notablemente tanto en la cantidad como en el tipo de visitas turísticas que se realicen. Además, la unificación estatal encuentra un problema añadido, pues en esta materia ya se han aprobado normas en todas las regiones, por lo que retirar una competencia que se ha asumido y ejecutado dificulta la posible intervención de los poderes centrales.

No obstante, lo cierto es que pueden establecerse ciertos inconvenientes derivados de la multiplicidad de regímenes jurídicos dentro del país. Quizás uno de los más evidentes (y predicable de otros muchos ámbitos) sea la desigualdad territorial que se genera, ya que en función del lugar donde se halle el inmueble se aplicará una regulación u otra y, con ello, unos requisitos y unas exigencias distintas. Por otro lado, como se destacó anteriormente, puede verse resentida la economía nacional al perderse una importante fuente de ingresos derivada de la reducción de la inversión en este ámbito. Los excesivos trámites, autorizaciones y licencias que se contemplan en algunas de las normas autonómicas inciden, sin duda, en este sentido. Sin embargo, tampoco puede perderse de vista que la economía no puede redactar el Derecho. Obviamente, este extremo debe tenerse en cuenta porque representa un aspecto muy relevante de la sociedad, pero ello no puede confundirse e interpretarse de tal modo que pase a representar la razón última de la política legislativa.

En otro orden de cosas, la ingente cantidad de regímenes puede contribuir a que se produzca un desconocimiento del ordenamiento y, por tanto, inseguridad jurídica. Si el estudio en este campo es para un jurista una labor titánica, imagínese

42 Este hecho no solamente se ha ocurrido en España, sino que se ha producido paralelamente en otros países. A modo de ejemplo, para observar este fenómeno en Alemania, EEUU o en Francia, *vid.*, respectivamente, MELLER-HANNICH, C.: *Wandel der Verbraucherrollen. Das Recht der Verbraucher und Prosumer in der Sharing Economy*, Duncker & Humblot, Berlín, 2019; MILLER, S. R.: "First principles for regulating in the sharing economy", *Harvard Journal on Legislation*, 2016, vol. 53; MOLZ, J. G.: "Social networking technologies and the moral economy of alternative tourism: the caso of couchsurfing.org", *Annals of tourism research*, 43, pp. 210-230; AA.VV.: *Code du Tourisme. Annoté & commenté*, Dalloz, 14^a ed., Paris, 2020.

para un lego en Derecho, para la ciudadanía de a pie. Igualmente, la diferente técnica legislativa empleada por las autoridades sectoriales favorece este aspecto, ya que ni la propia terminología es coincidente en cada caso. Asimismo, del análisis de las regulaciones autonómicas se desprenden, al menos, varias cuestiones. Por un lado, que en muchas comunidades no se hace distinción entre particulares y profesionales, esto es, si la actividad de arrendar viviendas de uso turístico aparece como una actividad económica. En este sentido, firmemente creemos que los requisitos en una u otra situación no pueden ser idénticos. Rápidamente se entenderá que no puede compararse el propietario que arrienda una vivienda con la mercantil que lleva a cabo diversos negocios jurídicos en este campo. El principio de igualdad está compuesto por dos vertientes e implica tanto el trato igualitario en escenarios equivalentes como de forma dispar en situaciones que no son similares. De hecho, la propia normativa aplicable a las relaciones que surgen también puede verse afectada, ya que podría adquirir vigencia el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Además, el régimen de precios no se encuentra, en ningún punto, limitado por las legislaciones autonómicas. En algunos supuestos esta ausencia de regulación ha derivado en relaciones abusivas donde la parte arrendadora ha establecido unas condiciones leoninas y de todo punto injustas. Por ello, se hace necesario que se marquen ciertas directrices en este ámbito, marcando ciertas pautas para evitar estas situaciones. En este punto, la normativa de protección de consumidores y usuarios (estatal o autonómica) debe resultar aplicable y, por tanto, las medidas tuitivas de la parte más débil. A todo ello hay que anudar una circunstancia. Históricamente estos servicios se han prestado por otros sectores –el hotelero en los arrendamientos de vivienda o del taxi para los desplazamientos⁴³– y puede producirse un tratamiento desigual con los nuevos prestadores. Las condiciones que se exigen a estos colectivos para desarrollar la profesión distan, en muchos casos, de los que se solicitan para el turismo colaborativo. De nuevo, conviene traer a colación la diferenciación entre profesionales y particulares. Quizás si estamos ante este último estas distinciones están justificadas, pero las razones pueden disiparse si se trata de los primeros. No puede obviarse que el servicio que se oferta es, cada vez, más similar a los tradicionales –piénsese que al alojamiento se suelen anudar otras prestaciones como la limpieza o la alimentación–. De este modo, la aproximación entre ambos campos debe ir acompañada de una semejanza en el Derecho aplicable.

43 En este sentido, otro ámbito que se ha visto especialmente afectado por este tipo de consumo ha sido el sector del transporte. Para más información sobre este particular, *vid.* BOIX PALOP, A., DE LA ENCARNACIÓN, A. M., DOMÉNECH PASCUAL, G. et al.: *La regulación del transporte colaborativo*, Aranzadi, Navarra, 2017.

No obstante, resulta muy complicado aventurar una solución adecuada y justa en este terreno. En este sentido, inciden transversalmente principios que, en ocasiones, son contradictorios y no permiten ofrecer una respuesta inequívocamente acertada. Como hemos tenido ocasión de comprobar, encontramos tres entes –Estado, comunidades autónomas y municipios– distintos que aprueban disposiciones igualmente diferentes. Todo ello, provoca que nos movamos en un campo con gran dispersión normativa y que precisa de cierta coordinación. Desde nuestra perspectiva, el poder legislativo nacional, en ejecución de su competencia sobre política económica, debería marcar unas bases que asegurasen la igualdad y a partir de las cuales las comunidades, en atención a sus peculiaridades, pudieran determinar las especificaciones oportunas. Por su parte, las entidades locales tendrían que desarrollar y completar ambas regulaciones, ya que, por su especial situación, pueden descender a detalles y concreciones que desde otros ámbitos no es posible.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV.: *Code du Tourisme. Annoté & commenté*, Dalloz, 14ª ed., Paris, 2020.

AGUILÓ PÉREZ, E. y ANTÓN CLAVÉ, S.: "El turismo como sector impredecible: el reto de asegurar la competitividad y la sostenibilidad", en AA.VV.: *20 retos para el turismo en España* (coord. E. AGUILÓ PÉREZ y S. ANTÓN CLAVÉ), Pirámide, Madrid, 2015, pp. 369-384.

ARIAS DÍAZ, M. D.: "Lección 8. El régimen jurídico del aprovechamiento por turnos de bienes de uso turístico", en AA.VV.: *Lecciones de Derecho turístico*, Tecnos, Madrid, 2018, pp. 143-148.

AZNAR TRAVAL, A.: *Economía Colaborativa, Alojamiento y Transporte*, Aranzadi, Navarra, 2017.

BOIX PALOP, A., DE LA ENCARNACIÓN, A. M., DOMÉNECH PASCUAL, G. et al.: *La regulación del transporte colaborativo*, Aranzadi, Navarra, 2017.

CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G.: "Capítulo 4. Aspectos civiles", en AA.VV.: *Alquiler Turístico: Soluciones Jurídicas*, Francis Lefebvre, Madrid, 2018, pp. 41-61.

CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G.: "Pisos turísticos y comunidades de vecinos: un posible caso de abuso de derecho", en AA.VV.: *Viviendas de uso turístico: régimen civil, administrativo y fiscal* (dir. G. CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA y coord. M. GARCÍA MAYO), Reus, Madrid, 2018, pp. 239-366.

CONTRERAS DELGADO DE COS, J. M., SILOS RIBAS, M. y SOBRINO RUIZ, M.: "La economía colaborativa en los sectores regulados (V). Alojamientos turísticos", en AA.VV.: *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital* (dir. R. ALFONSO SÁNCHEZ y J. VALERO TORRIJOS), Aranzadi, Navarra, 2016, pp. 342-360.

DELGADO PIQUERAS, F.: "Los registros administrativos, informáticos y telemáticos en España", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2005, núm. 26, pp. 11-52.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de las leyes?*, Civitas, Navarra, 2010.

GUEVARA PLAZA, A.: "El turismo ante el avance de las tecnologías de la información y la comunicación", en AA.VV.: *20 retos para el turismo en España* (coord. E. AGUILÓ PÉREZ y S. ANTÓN CLAVÉ), Pirámide, Madrid, 2015, pp. 75-91.

GUILLÉN NAVARRO, N. A.: "Capítulo Introductorio. La vivienda con un uso turístico: entre el turismo «colaborativo» y la competencia desleal. Pequeños

propietarios, grandes plataformas en internet y la respuesta normativa ante el caos regulatorio” en AA.VV.: *Viviendas de uso turístico: régimen civil, administrativo y fiscal* (dir. por G. CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA y coord. M. GARCÍA MAYO), Reus, Madrid, 2018, pp. 19-54.

GUILLEN NAVARRO, N. A.: “Capítulo 6. Viviendas de uso turístico y turismofobia”, en AA.VV.: *La regulación del alojamiento colaborativo. Viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el Derecho español* (dir. A. M. DE LA ENCARNACIÓN y A. BOIX PALOP), Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 171-186.

HORRACH ARMO, J. G.: “La influencia de la economía colaborativa en el comercio electrónico. Especial referencia al turismo P2P”, en AA.VV.: *Hacia una Justicia 2.0. Actas del XX Congreso Iberoamericano de Derecho e Informática* (dir. I. BUENO DE MATA y coord. F. GONZÁLEZ PULIDO), Ratio Legis, Salamanca, 2016, pp. 325-340.

JARNE MUÑOZ, P.: *Economía colaborativa y plataformas digitales*, Madrid, Reus, 2019.

LÓPEZ SÁNCHEZ, C.: *El condohotel. Régimen jurídico privado*, Reus, Madrid, 2019.

LÓPEZ SÁNCHEZ, C.: “Las plataformas digitales vinculadas a la economía colaborativa: de la simple intermediación a la prestación del servicio subyacente”, *RDP*, 2019, núm. 6, pp. 79-116.

LÓPEZ SÁNCHEZ, C.: “Las viviendas de uso turístico en la Comunitat Valenciana. Una evidencia más del desorden legislativo”, en AA.VV.: *Turismo, vivienda y economía colaborativa* (dir. por A. MUNAR BERNAT, M. A. MARTOS CALABRÚS, R. LÓPEZ SAN LUIS y V. BASTANTE GRANELL), Aranzadi, Navarra, 2020, pp. 73-88.

MELLER-HANNICH, C.: *Wandel der Verbraucherrollen. Das Recht der Verbraucher und Prosumer in der Sharing Economy*, Duncker & Humblot, Berlín, 2019.

MESA MARRERO, C.: “Las viviendas de uso turístico y la cuestión competencial en materia civil”, *InDret*, 2019, núm. 3, pp. 1-43.

MILLER, S. R.: “First principles for regulating in the sharing economy”, *Harvard Journal on Legislation*, 2016, vol. 53.

MOLZ, J. G.: “Social networking technologies and the moral economy of alternative tourism: the caso of couchsurfing.org”, *Annals of tourism research*, 43, pp. 210-230.

MONTERO PASCUAL, J. J.: "La regulación de la economía colaborativa", en AA.VV.: *La regulación de la economía colaborativa. Airbnb, BlaBlaCar, Uber y otras plataformas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 23-65.

ORTÍ VALLEJO, A., RUBIO GIMENO, G. et al.: *Propuestas de regulación de las plataformas de economía colaborativa: perspectivas generales y sectoriales*, Navarra, Aranzadi, 2019.

ORTIZ FERNÁNDEZ, M.: "Los títulos competenciales en materia de arrendamientos de viviendas de uso turístico en España: dispersión normativa e inseguridad jurídica", en AA.VV.: *Turismo, vivienda y economía colaborativa* (dir. P. A. MUNAR BERNAT, M. A. MARTOS CALABRÚS, R. LÓPEZ SAN LUIS y V. BASTANTE GRANELL), Aranzadi, Navarra, 2020, pp. 61-78.

PULIDO FERNÁNDEZ, J. I.: "Cadena de valor del turismo y desarrollo económico a escala local y regional", en AA.VV.: *20 retos para el turismo en España* (coord. E. AGUILÓ PÉREZ y S. ANTÓN CLAVÉ), Pirámide, Madrid, 2015, pp. 351-368.

RIBERA BLANES, B.: "Condiciones y términos de uso de Airbnb a examen: ¿cumplen estas condiciones las normas comunitarias en materia de protección de los consumidores?", en AA.VV.: *Turismo, vivienda y economía colaborativa* (dir. P. A. MUNAR BERNAT, M. A. MARTOS CALABRÚS, R. LÓPEZ SAN LUIS y V. BASTANTE GRANELL), Aranzadi, Navarra, 2020, p. 480-495.

RODRÍGUEZ MARÍN, S., MUÑOZ GARCÍA, A. et al.: *Aspectos legales de la economía colaborativa y bajo demanda en plataformas digitales*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018.

SÁNCHEZ RIVERO, M. et al.: "Tercera parte. Coyuntura de las comunidades autónomas", en AA.VV.: *La actividad turística española en 2015. Edición 2016*, Editorial Síntesis, Madrid, 2016, pp. 161-343.

SÁNCHEZ TORNEL, V. M. y PERONA GUILLAMÓN, M.: "La tecnología como instrumento de la economía colaborativa: sus implicaciones jurídicas", en AA.VV.: *Retos jurídicos de la economía colaborativa en el contexto digital* (dir. R. ALFONSO SÁNCHEZ y J. VALERO TORRIJOS), Aranzadi, Navarra, 2016, pp. 95-117.

SANTAGATA, R.: *Diritto del turismo*, UTET Giuridica, 2ª Ed., Milano, 2018.