
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Costa Sastre, Xavier; Pons Cànovas, Ferran, dir. Regulació d'habitatges d'ús turístic : protegint l'interès públic. 2024. (Grau de Dret)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/303595>

under the terms of the  license

~ Facultat de dret ~

TREBALL FINAL DE GRAU

REGULACIÓ D'HABITATGES
D'ÚS TURÍSTIC:
PROTEGINT L'INTERÈS PÚBLIC

Xavier Costa Sastre

Grau en Dret

Curs 2023-2024

Tutor: Ferran Pons Cànovas

RESUM

Els habitatges d'ús turístic (HUT) són cada vegada una opció més real i més concorreguda a la nostra societat. L'època de les noves tecnologies i el creixement de les noves formes de comercialització ho han agreujat. Aquest impacte ha tingut una resposta reguladora, en l'àmbit autonòmic i local, per part dels legisladors. Aquesta regulació pot entrar en conflicte amb una Directiva europea envers el lliure mercat i la llibertat de serveis. Aquest treball analitza en profunditat aquest xoc normatiu i com la jurisprudència ha estat essencial per poder regular un servei que, teòricament, hauria de tenir llibertat. En aquest sentit, s'analitza la necessitat de regulació d'acord amb la protecció de l'interès general i quin impacte tenen els HUT en la societat perquè la regulació d'aquests entrin en el concepte esmentat. Tot sumat a una previsió futura d'aquest auge i de la regulació i limitacions que els hauran d'acompanyar.

PARAULES CLAU: Habitatge d'ús turístic, HUT, interès públic, economia col·laborativa, lliure mercat, limitacions, Directiva de Serveis, necessitat, proporcionalitat.

ABSTRACT

The housing for tourist use is becoming an increasingly real and popular option in our society. The age of new technologies and the growth of new forms of marketing have exacerbated this. This impact has had a regulatory response, at regional and local level, by legislators. This regulation may conflict with a European directive for free markets and freedom of services. This paper analyses in depth this regulatory clash and how jurisprudence has been essential in order to regulate a service that, theoretically, should be free. In this sense, we analyse the need for regulation in accordance with the protection of the general interest and the impact that housing for tourists have on society so that their regulation falls within the aforementioned concept. This is in addition to a future forecast of this boom and the regulation and limitations that will accompany it.

KEYWORDS: Tourist housing, public interest, collaborative economy, free market, limitations, Services Directive, necessity, proportionality.

SUMARI

ABREVIATURES:	5
I. INTRODUCCIÓ	6
1.1. Motivació del tema	6
1.2. Objectius i hipotesi a resoldre	6
1.3. Context jurídic i social	7
1.4. Metodologia	9
II. ELS IMPACTES DELS HABITATGES D'ÚS TURÍSTIC	10
2.1. Concepte i tipus d'habitatge turístic	10
a) Apartaments turístics	10
b) Habitatges d'ús turístic	10
c) Diferències	12
2.2. Economia col·laborativa	12
2.3. El paper clau de les plataformes de comercialització	13
2.4. Els impactes dels HUT: urbanístics, ambientals, econòmics i socials	14
2.5. Una problemàtica internacional i globalitzada	15
III. LES LIMITACIONS ALS HABITATGES D'ÚS TURÍSTIC: EL CONFLICTE ENTRE LA LLIURE PRESTACIÓ DE SERVEIS TURÍSTICS I ELS INTERESSOS PÚBLICS	18
3.1. La finalitat de la Directiva de Serveis	18
3.2. Els requisits que han de complir les restriccions qualitatives i quantitatives de les activitats de serveis i tipus de limitacions	19
3.3. Estudi d'algunes experiències concretes de limitacions als habitatges d'ús turístic i de les respectives decisions judicials recaigudes	21
a) Catalunya. Barcelona	21
b) Illes Balears. Palma	24
c) Comunitat de Madrid. Madrid	27
d) País Basc. Bilbao	29
e) Altres	32
3.4. Davant el més que probable increment de les limitacions als habitatges turístics, es pot deduir algun patró aplicable respecte als requisits de les limitacions?	34
IV. CONCLUSIONS	35
BIBLIOGRAFIA	38
JURISPRUDÈNCIA	42
PLANJEAMENTS MUNICIPALS	43

ABREVIATURES:

- **HUT:** Habitatge d'ús turístic
- **AT:** Apartament turístic
- **CCAA:** Comunitat Autònoma
- **UE:** Unió Europea
- **LAU:** Llei d'Arrendaments Urbans
- **P2P:** Peer to Peer
- **B2C:** Business to Consumer
- **B2B:** Business to Business
- **INE:** Institut Nacional d'Estadística
- **PGOU:** Plans Generals d'Ordenació Urbana
- **EY:** Ernst & Young
- **STS:** Sentència del Tribunal Suprem
- **SAN:** Sentència de l'Audiència Nacional
- **STSJ:** Sentència del Tribunal Superior de Justícia
- **STJUE:** Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea
- **SJCA:** Sentència del Jutjat Contenciós-Administratiu
- **ZE:** Zones específiques
- **ETH:** Estances turístiques en habitatges
- **DRIAT:** Declaració responsable d'inici d'activitats turístiques
- **CIVUT:** Certificado de idoneidad para vivienda de uso turístico
- **CNMC:** Comisió nacional dels mercats i la competència

I. INTRODUCCIÓ

1.1. Motivació del tema

Com a persona jove i insular que comença la seva vida independent, una de les problemàtiques més grans a les quals li he de fer front és a la d'aconseguir un habitatge per poder viure. Els darrers anys l'increment de preu dels lloguers ha augmentat de forma notòria. Un estudi de l'Institut Nacional d'Estadística¹ (INE) ha pogut recollir que del 2015 al 2021, a les capitals de província, l'augment del preu del lloguer dels habitatges ha arribat a ser d'un 18'1% a València, un 17'5% a Palma, 17% a Màlaga, d'un 13'7% a Barcelona... Essent la data més baixa recollida d'un 11'3% a Almeria. És evident que, tot i no ser la principal, un dels factors d'aquest increment és l'augment d'oferta en habitatges d'ús turístic, fet que té relació directa veient que les ciutats amb més increment són zones costaneres o d'alta incidència turística. La simplificació donada per les noves tecnologies ha provocat l'augment d'un turisme més jove, i, en clau social i ambiental, menys considerat, proliferant activitats i oci com el "turisme de festa", sobretot, a l'estiu. Tot sumat, que, en una època de sequera, com és l'actual, el turisme és el darrer que es veu perjudicat, i, mentre els agricultors i ramaders, els residents, etc. es veuen perjudicats i amb limitacions, els turistes no noten cap conseqüència.

Aquesta preocupació és la que m'ha causat voler investigar, conèixer i aprofundir sobre el paper que tenen, en aquest cas, i com es veurà al llarg del treball, tant les administracions de les comunitats autònomes com les administracions i corporacions locals, per tal de protegir un bé essencial per a la ciutadania com és l'accés a l'habitatge, i quina és la regulació que fan, o deixen de fer, envers els habitatges d'ús turístic, activitat en un clar auge a la societat.

1.2. Objectius i hipotesi a resoldre

Els objectius d'aquest treball de fi de grau són:

- Entendre la influència normativa en el creixement dels habitatges d'ús turístic.
- Confirmar la necessitat de regular i limitar els habitatges d'ús turístic per tal de protegir l'interès públic.
- Analitzar la possible conflictivitat entre les normes internes i la directiva europea de serveis.
- Intentar esbrinar el futur, no tan llunyà, de l'evolució normativa de la regulació dels habitatges d'ús turístic.

¹ Viviendas turísticas en España, 2023

Així doncs, la principal hipòtesi a resoldre al llarg d'aquest treball és saber si l'argumentari de la protecció de l'interès públic és suficient per, mitjançant regulació i limitació de les CCAA i administracions locals, contravenir amb la Directiva europea de serveis. Per tal de resoldre aquesta hipòtesi, s'hauran d'analitzar altres fets rellevants i donaré resposta als objectius anomenats.

1.3. Context jurídic i social

Els darrers anys hi ha hagut un increment molt considerable d'oferta i demanda dels habitatges d'ús turístic. Per posar en context, segons dades de Exceltur², els quals es fixen en les 20 ciutats més importants d'Espanya (Barcelona, Madrid, Màlaga, etc.), han passat de disposar d'una oferta de 346.921 places, entre hotels, apartaments reglats, i, altres tipus d'allotjaments, el 2010 a 788.136 el 2019, essent els HUT el 82% del creixement d'aquesta capacitat d'allotjament. Una dada significativa que ens proporciona l'estudi que van fer és que el creixement des del 2010 dels habitatges d'ús turístic ha estat d'una mitja del 105% anual, mentre que dels altres tipus d'allotjaments (hotels i apartaments reglats) només hi ha hagut un creixement mitjà de 2,3%. En gran mesura, aquestes dades, ens presenten una situació que es coneix com a gentrificació turística. Les ciutats pateixen una substitució local, tant de residents com de negocis, per tal de complaure les necessitats dels turistes³.

Aquest creixement del mercat d'habitatges d'ús turístic que ha sorgit a tot arreu de l'estat espanyol es correspon a una sèrie de factors, tant legals, com extralegals, com són l'explosió de la modalitat del turisme urbà, l'aparició de plataformes de comercialització d'allotjaments (plataformes P2P) i el context regulador de la Unió Europea relatiu a la lliure prestació de serveis, que han estat els detonants i han ajudat a aquesta expansió. Aquests factors queden recollits en el preàmbul del Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic, el qual justifica la necessitat de regulació i limitació d'aquest creixement exponencial.

És important afegir que l'oferta d'habitatges d'ús turístic no es correspon amb un augment de la construcció de nous habitatges, més bé, implica el canvi de finalitat que tenien aquests habitatges preexistents, on han passat de ser habitatges de lloguer pels residents a ser habitatges amb una finalitat de lloguer per períodes curts, fet que provoca un descens en el mercat d'habitatges de caràcter permanent i habitual, influint en els preus d'aquests. D'acord amb aquesta darrera

² Estudio ReviTur, 2022

³ Gentrificación turística, 2014

afirmació, la STS nº 1550/2020, de 19 novembre⁴, confirma que els habitatges d'ús turístic afecten el dret a l'habitatge de la ciutadania, en tant que comporta *“dejar en manos del mercado la decisión al libre albedrío de los propietarios de las viviendas, puesto que ello puede poner en peligro el derecho a la vivienda de los ciudadanos, ya sea por la insuficiencia del parque residencial resultante, por el encarecimiento de los arrendamientos con una finalidad residencial.”*.

Aquest auge, en part, no es pot entendre sense un dels fets més rellevants en l'àmbit jurídic quant a habitatge, a l'estat espanyol, dels darrers anys, amb la modificació que es va fer el 2013 de la *Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos*, la qual va excloure explícitament a l'article 5.e) la regulació d'aquests tipus d'habitatges, implicant que la regulació quedava en mans de les comunitats autònomes, d'acord amb l'article 148.1.18 de la Constitució espanyola, fet que ha provocat que cada Comunitat regulés de diferent manera el creixement dels HUT⁵ i dels ens locals, com els ajuntaments o els consells insulars, en quant, els correspon a aquests l'execució de les normatives urbanístiques que l'administració autonòmica fixa. A més, els ajuntaments elaboren, entre altres, plans urbanístics, com els Plans Generals d'Ordenació Urbana (PGOU), amb la finalitat de regular aspectes com l'ús del sòl, l'edificació, la infraestructura i altres elements vinculats a l'urbanisme en la seva jurisdicció, plans, que com veurem, tenen molta importància en la limitació dels Habitatges d'ús turístic.

La problemàtica radica en si existeix una incompatibilitat de la capacitat de regulació de les CCAA i les corporacions locals, mitjançant limitacions tant quantitatives com qualitatives dels habitatges d'ús turístic, amb l'entrada en vigor de 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*, comunment coneguda com a Directiva de Serveis o Directiva Bolkestein.

D'aquesta manera, ens trobem davant una directiva europea, amb la seva transposició estatal, que “regula” donant peu el lliure mercat envers els serveis i una possible regulació autonòmica d'un mercat que entra dins el terme servei. L'objectiu d'aquest treball serà analitzar una de les vies de regulació i limitació que ofereix la Directiva: l'existència d'una raó imperiosa d'interès general. Aquest principi serà el que donarà peu i possibilitat al fet que les CCAA i Ajuntaments puguin regular una activitat de servei com és l'oferta d'Habitatges d'ús turístic.

⁴ Aquest sentència resol el recurs interposat per la CNMC contra l'acord del Ple de l'Ajuntament de Bilbao pel qual es va aprovar la modificació definitiva del Pla General d'Ordenació Urbana, en lo relatiu a l'allotjament turístic. La sala va desestimar totes les pretensions de la part recurrent, afirmant que la potestat de planejament dels Ajuntaments inclou el realitzar els ajustaments necessaris a les exigències canviants de l'interès públic.

⁵ Valentín Peñate, Javier, 2023

1.4. Metodologia

Per a la realització d'aquest treball de fi de grau sobre la regulació dels habitatges d'ús turístic utilitzaré moltes i diverses fonts d'informació:

- Monografies
- Articles doctrinals
- Capítols de llibres
- Normatives nacionals
- Normatives internacionals
- Sentències

La redacció del treball és en format cascada, no són apartats independents, per poder entendre cada capítol d'aquest, és necessari comprendre de forma ordenada els conceptes i principis que es van desenvolupant.

II. ELS IMPACTES DELS HABITATGES D'ÚS TURÍSTIC

2.1. Concepte i tipus d'habitatge turístic

Aquest treball se centra en la regulació i les limitacions als habitatges d'ús turístic. Tot i això, per poder endinsar-nos de ple, primer necessitem saber de què estem parlant. Apartament turístic, habitatge d'ús turístic, allotjament turístic, etc⁶. Són terminologies que, tot i que la major part de les vegades utilitzem indistintament, no són el mateix, almenys no a escala normativa. Realment, l'única similitud que els relaciona és que és una manera d'oferir allotjament a curt termini. Les diferents formes d'oferir allotjament són regulades per les comunitats autònomes. Els conceptes que generalment es confonen són els d'apartaments turístics (AT) i els habitatges d'ús turístic (HUT).

a) Apartaments turístics

La Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya dona una definició extensa i concreta dels apartaments turístics a l'article 43:

- 1. Els apartaments turístics són establiments que presten servei d'allotjament temporal en edificis o conjunts continus constituïts en la seva totalitat per apartaments o estudis, com a establiments únics o com a unitats empresarials d'explotació, amb els serveis turístics corresponents.*
- 2. Les condicions de prestació del servei d'allotjament a què es refereix l'apartat 1 s'han de determinar per reglament.*

D'aquesta manera, podríem definir⁷, els apartaments turístics com habitatges vacacionals, és a dir, temporals, que han de tenir una sèrie de requisits mínim, que variaran segons les regulacions de cada CCAA, i que són constituïdes com empreses⁸ i no tenen caràcter residencial.

b) Habitatges d'ús turístic

La Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya dona una definició extensa i concreta dels habitatges d'ús turístic a l'article 50 bis:

- 1. Els habitatges d'ús turístic són habitatges que són cedits pel seu propietari, directament o indirectament, a tercers, a canvi de contraprestació econòmica, per a una estada de temporada, en condicions d'immediata disponibilitat i amb les característiques*

⁶ Diferencias entre apartamento turístico y vivienda de uso turístico, 2021

⁷ Saavedra, 2023

⁸ GEFINSOL, 2018

establertes per reglament. No es permet la cessió per estances dels habitatges d'ús turístic, que s'han de cedir sencers.

2. Els habitatges d'ús turístic requereixen el títol habilitant corresponent exigít per la normativa vigent per a iniciar l'activitat. Per a oferir i comercialitzar el servei turístic d'allotjament en l'habitatge, o per a fer-ne publicitat, s'ha de disposar del títol habilitant esmentat. La prestació dels serveis d'allotjament s'inicia quan es fa la publicitat o la comercialització de l'allotjament, directament o per mitjà d'un intermediari.

Per tant, podem dir que els habitatges d'ús turístic són immobles, moblats i equipats, que són cedits sencer, no per estances, pels seus propietaris per ser llogats de manera temporal, en cap cas superior al mes⁹, tal com ho especifica el Decret 75/2020, de 4 d'agost, de Turisme de Catalunya.

El factor clau d'aquest tipus d'allotjament és la seva regulació específica exclusiva de les comunitats autònomes i administracions locals. Una altra definició, i, que serà molt important al llarg del treball, és la que ens dona l'article 5.e de la LAU en referència als tipus d'arrendaments que queden exclosos de la llei: *"La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística."* Aquesta definició és clau, posat que la inserció d'aquest apartat a la LAU va causar que la regulació dels HUT recaiguessin en les CCAA i en les Corporacion locals. Un dels aspectes claus d'aquesta definició és el terme "canals d'oferta turística", fet que té especial rellevància en els habitatges d'ús turístic amb les plataformes "p2p".

La Llei 13/2016 de 28 de juliol, de Turisme d'Euskadi, en l'article 53.1, article, de fet, molt extens i clarificador, defineix els habitatges d'ús turístic com:

"son viviendas para uso turístico las viviendas, cualquiera que sea su tipología, que se ofrezcan o comercialicen como alojamiento por motivos turísticos o vacacionales, siendo cedidas temporalmente por la persona propietaria, explotadora o gestora y comercializadas directamente por ella misma o indirectamente, a terceros, de forma reiterada o habitual y a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad".

Aquesta definició serveix per confirmar que, tot i haver-hi regulacions diferents, el concepte dels HUT és, si no el mateix, molt similar.

⁹Diferencias entre Apartamento Turístico (AT) y Vivienda de Uso Turístico (VUT), 2023

c) Diferències

Tot i que des d'un primer moment pot semblar que els apartaments turístics i els habitatges d'ús turístic presenten similituds, aquestes dues maneres d'oferir allotjament de forma breu i temporal tenen unes diferències prou marcades:

- En primer lloc, i la principal, és el caràcter empresarial i no residencial dels Apartaments turístics a diferència del caràcter residencial que sí que posseeixen els immobles d'ús turístic. Per tant, els AT els considerarem tal com empreses no residencials pels propietaris, mentre que als HUT els propietaris si poden viure de forma ininterrompuda o a períodes.
- En tenir els Apartaments turístics aquesta consideració de professionalitat i habitualitat, tenen una regulació i requisits més exigents (molt similars a la regulació hotelera) que els que ens podem trobar per als HUT.
- Com a regla general, en els habitatges d'ús turístic el lloguer no pot tenir una duració superior als 31 dies, per contra, els Apartaments turístics si pot haver-hi una prolongació a aquest període¹⁰.

2.2. Economia col·laborativa

Un factor molt important per al creixement de l'oferta dels habitatges d'ús turístic és el que es coneix com a economia col·laborativa. Aquest tipus d'economia serveix per poder utilitzar certs béns sense la necessitat de tenir-los en propietat¹¹. La definició s'ha anat modificant, adaptant als nous temps. Avui en dia, es podria definir l'economia col·laborativa com: *“sistema econòmic basat en l'ús compartit de béns i serveis infrautilitzats de manera gratuïta o mitjançant preu, directament per particulars, a través de plataformes en línia”*. La utilització per part de totes les persones d'internet ha provocat que aquesta forma guanyi pes en la societat.

Hi ha molts sectors que s'aprofiten d'aquesta economia col·laborativa, transport (BlablaCar), comerç en línia (Wallapop, ebay)¹²... I, en referència a l'oferta d'habitatges turístics, l'aparició de plataformes de comercialització (airbnb, HomeAway...) d'habitatges turístics han causat l'increment del consum col·laboratiu¹³.

¹⁰ Diferencias entre Apartamento Turístico (AT) y Vivienda de Uso Turístico (VUT), 2023

¹¹ Guillén Navarro, 2020, p. 28

¹² Alcalde, 2016

¹³ Guillén Navarro, 2020, p. 28

Principalment, hi ha tres models de negoci: el P2P, el B2C i el B2B¹⁴. En aquests tres models intervenen diferents agents, amb la digitalització i l'entrada de les noves tecnologies sol existir un factor comú, una plataforma de comercialització. D'acord amb Guillén Navarro¹⁵ l'economia col·laborativa es basa en una estructura triangular entre parells (p2p) i mai on hi hagi relacions contractuals (B2C o B2B). La clau d'aquesta nova forma d'economia és la relació entre iguals, tenint en compte que, evidentment, poden haver-hi empreses que recorrin a aquest tipus d'economia, sent un aspecte incontrolable.

- P2P: el model “Peer to Peer” conforma una relació econòmica de parells on es relacionen a través d'una infraestructura, una plataforma de comercialització.
- B2C: el model “Business to Consumer” on les relacions es produeixen entre una empresa i els seus clients.
- B2B: el model “Business to Business” on les relacions comercials es produeixen entre empreses.

2.3. El paper clau de les plataformes de comercialització

Com ja he advertit, l'economia col·laborativa s'ha vist molt beneficiada del sorgiment o auge de les plataformes de comercialització, plataformes que, avui en dia, són molt freqüents en el nostre dia a dia, i que són utilitzades de forma constant. En aquest sentit, la STS nº 1237/2019, de 24 de setembre¹⁶, fa referència, directament, a les plataformes digitals en el terme d'economia col·laborativa: “*“economía colaborativa”, que se desarrolla a través de plataformas digitales, que se caracterizan por la interacción directa entre operadores y usuarios sobre productos y servicios*”. En el sector turístic, i, en concret de l'habitatge d'ús turístic, son innombrables el número de plataformes que existeixen: “Airbnb, Booking, TripAdvisor, Vrbo/HomeAway...”.

És gairebé impossible quantificar el nombre de propietats que s'estan oferint a aquestes plataformes de comercialització o el nombre de places, és a dir, quanta gent pot fer servir els habitatges que s'ofereixen a través d'aquestes, posat que no existeix un registre públic o dades oficials, principalment per la negativa d'aquestes plataformes a donar-les. Tot i això, gràcies a un estudi realitzat per Exceltur i Ernst & Young (EY) el 2015 tenim una aproximació del nombre

¹⁴ Economía colaborativa, 2019

¹⁵ Guillén Navarro, 2020, p. 30

¹⁶ La sentència resol el recurs interposat per la CNMC contra el Decret 3/2017, de 16 de febrer, de la Junta de Castilla y León que regula els habitatges d'ús turístic. L'objecte del conflicte, entre altres articles, residia l'article 4 c) i d) en quant exigien habitualitat, ser llogat per més d'un mes a l'any, i temporalitat en els allotjaments (màxim de dos mesos). La sala considera que cap dels dos preceptes contravenen la irraonabilitat del que regula, en què es tracta d'allotjaments temporals i no permanents.

d'habitatges que s'estaven oferint a les diferents plataformes de comercialització d'allotjament temporal a Espanya¹⁷. De les 9 plataformes que van analitzar (Airbnb, Homeaway, Niumba, Wimdu, Housetrip, Rentalia, BeMate (Alterkeys), Vacaciones-España i Only-Apartaments) va resultar que s'oferien un total de 278.769 propietats, resultant això en un total d'1.062.109 de places¹⁸. Avui en dia, aquesta data, ha augmentat significativament, i gràcies a un estudi de l'INE, mitjançant la tècnica de “web scraping”, és a dir, intentar extreure dades de pàgines web mitjançant un software, s'ha fet una aproximació del nombre d'habitatges que hi ha hagut el 2023 oferides a les plataformes més utilitzades, resultant un total de 340.000 habitatges turístics¹⁹.

Per donar dades més concretes, extretes de InsideAirbnb, el 2023 hi ha un total de 18.321 allotjaments oferits (10.751 són habitatges sencers i 7.275 són habitacions) a la plataforma d'Airbnb només a la ciutat de Barcelona²⁰, el 2017, era de 17.167 allotjaments, per tant, es pot evidenciar l'increment.

D'acord amb una enquesta realitzada per l'INE l'octubre de 2019 respecte a la utilització de tecnologies de la informació, i, en concret de serveis d'economia col·laborativa, un 25,8% dels usuaris d'internet havien fet servir alguna plataforma per a trobar un allotjament²¹, és a dir una de cada quatre persones que fan servir internet han utilitzat alguna plataforma de comercialització en la recerca d'allotjament.

2.4. Els impactes dels HUT: urbanístics, ambientals, econòmics i socials

Com, en certa manera, he avançat en el context jurídic i social, el creixement dels habitatges d'ús turístics a les ciutats ha provocat una sèrie d'impactes, de diferents magnituds i diferents objectes, alguns es poden entendre com externalitats negatives, i, d'altres, de positives.

Un dels impactes més destacables, i, el més preocupant, és l'efecte bombolla que s'està produint envers el mercat immobiliari. Alhora que s'està treballant per regular els preus dels lloguers, preus, en molts casos inassumibles, ens trobem que augmenta l'oferta d'habitatges d'ús turístic, no directament proporcional a un augment de construcció de nous habitatges, es produeix una substitució del públic a qui van dirigits els lloguers, passant de ser allotjaments de llarga durada dirigits a residents a allotjaments temporals dirigits al turisme. En relació, que hi hagi una disminució de residents que facin vida, sigui de poble, de barri o de ciutat, ha causat que el comerç

¹⁷ Exceltur, 2015, *Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: Impactos y retos asociados*)

¹⁸ Exceltur, 2015, *Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: Impactos y retos asociados*, p. 11

¹⁹ *Viviendas turísticas en España*, 2023

²⁰ Inside Airbnb, 2023

²¹ Instituto Nacional de Estadística, 2019

local hagi anat desapareixent en favor d'un comerç dirigit exclusivament al turisme, així ho entenen el 58% dels enquestats per EY²², fet que provoca una pèrdua d'identitat i tradició, això, com ja he advertit, es coneix com a gentrificació turística o turistificació.

Hi ha altres impactes, sobretot socials, associats a aquest creixement dels HUT que queden registrats a les enquestes realitzades per Exceltur, en problemes com l'augment d'inseguretat i desconfiança, increment de sorolls, sobretot nocturns, provocat pel turisme jove de borratxera, major desgast de les zones comunes i recursos de les comunitats o la impossibilitat per part dels residents d'utilitzar recursos públics tal com el transport o, ara essent tan preocupant, i, en èpoques de sequera, d'aigua.

Tot i això, és innegable que en moltes ciutats o zones, el turisme és un factor clau en l'àmbit econòmic. El 2022 Fevitur, amb un estudi de *l'Instituto Multidisciplinar de la Empresa de la Universidad de Salamanca* va concloure que l'impacte econòmic des de 2019 s'havia multiplicat per cinc i que ascendia a uns 20.388 milions d'euros i que d'aquesta quantia, més d'un 80% anava destinat a compres a comerços, restaurants, oci, cultura²³...

2.5. Una problemàtica internacional i globalitzada

El fenomen dels HUT no és una problemàtica única i exclusivament a l'estat espanyol, té implicacions arreu del món. L'auge de les plataformes de comercialització i l'increment de turisme que utilitza els habitatges d'ús turístic ha provocat que moltes de les ciutats més importants s'hagin vist amb la necessitat de regular i limitar aquesta activitat. No a totes les ciutats es té la mateixa consideració d'aquest fenomen, algunes han optat per regular favorablement i permetre el creixement de l'allotjament col·laboratiu impulsat per plataformes de comercialització, tal com Londres o Amsterdam, mentre que a altres ciutats han optat per limitar i restringir-ho, com Berlín o París.

El 2015 a París (França) van haver d'emetre una llei, la Loi ALUR, que permetés els allotjaments temporals fins a un màxim de 90 dies a causa de la problemàtica de la gran quantitat de lloguers il·legals que estaven sorgint a la ciutat, fet que provocava, la disminució d'oferta de lloguers de llarga durada, i, conseqüentment, l'increment dels preus. D'aquesta manera, els arrendadors que vulguin llogar la seva casa durant temporades han de registrar l'habitatge com a propietat amb fins comercials i, fins i tot, a zones amb més de 200.000 habitants s'ha de sol·licitar una

²² Exceltur, 2015, *Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: Impactos y retos asociados*, p. 25

²³ FEVITUR, 2023

autorització administrativa. Cal destacar que, en cas que l'habitatge s'ofereixi a plataformes d'allotjament, s'ha de pagar taxa turística per persona²⁴. És a escala internacional, on trobem una de les sentències que han estat precedents jurisprudencials per a tots els estats comunitaris, la STJUE respecte dels casos acumulats C-724/18 i C-727/18 (Cali Apartments SCI y HXyle Procureur général près la cour d'appel de Paris y la Ville de Paris, que resol una infracció pels primers d'una normativa nacional que exigeix una autorització prèvia per a l'exercici d'activitats d'arrendament a canvi d'una remuneració d'immobles moblats destinats a habitatge a clients de pas que no hi fixen el domicili, efectuades de manera reiterada i durant breus períodes de temps.)²⁵. Aquesta sentència del TSJUE respecte a una instància elevada per la Cort de Cassació francesa deixa una sèrie de precedents molt importants respecte a la regulació i limitació dels habitatges d'ús turístic, exposats a continuació tal com els resumeix la STS 1550/2020, de 19 de novembre:

- L'article 4 de la Directiva 2006/123 s'ha d'interpretar en el sentit que una normativa nacional que supedita a autorització prèvia l'exercici de determinades activitats d'arrendament d'immobles destinats a habitatge està compresa en el concepte de “règim d'autorització”.
- L'article 9, apartat 1, lletres b) i c), de la Directiva 2006/123 ha d'interpretar-se en el sentit que **una normativa nacional que, per tal de garantir una oferta suficient d'habitatges destinats a l'arrendament de llarga durada a preus assequibles, sotmet determinades activitats d'arrendament a canvi d'una remuneració d'immobles moblats destinats a habitatge a clients de pas que no fixen en ells el seu domicili, efectuades de forma reiterada i durant breus períodes de temps, a un règim d'autorització prèvia aplicable a determinats municipis on la tensió sobre els arrendaments és particularment acusada està justificada per una raó imperiosa d'interès general com la lluita contra l'escassetat d'habitatges destinats a l'arrendament i és proporcionada a l'objectiu perseguit**, atès que aquest no es pot assolir amb una mesura menys restrictiva, en particular perquè un control a posteriori es produiria massa tard per ser realment eficaç.

En el mateix ordre trobem la legislació de Berlín (Alemanya), la llei Zweckentfremdungsverbot-Verordnung (ZwVbVO), d'1 de maig de 2014, ciutat amb altes restriccions tant administratives com fiscals al lloguer dels habitatges d'ús turístic, la llei regula i limita l'apropiació de l'espai habitable, entenent aquest com aquell espai que s'utilitza amb fins de lloguer repetit mesurat per dies o setmanes com a casa de vacances o allotjament per a estrangers, en particular per al lloguer

²⁴ De la Encarnación, 2016

²⁵ STJUE de 22 de septiembre de 2020

de locals comercials o l'establiment de llocs per dormir²⁶. Les segones residencies, per exemple, només poden ser llogades 90 dies per any²⁷. Una altra ciutat que regula els habitatges destinats al turisme és Nova York (Estats Units), a més, amb una normativa força actual, posat que és una norma que va entrar en vigor el març de 2023. Un primer requisit que exigeix aquesta llei és l'obligatorietat de registrar els allotjaments abans de poder oferir-los a plataformes en línia, un segon requisit és que es prohibeix llogar per menys de 30 dies l'habitatge quan el resident no estigui vivint en el mateix espai, és a dir, per poder llogar la residència a curt termini, han de conviure el propietari i els turistes²⁸.

Per contra, trobem la ciutat per excel·lència quant a permissibilitat en els habitatges d'ús turístic i les plataformes de comercialització, Londres (Regne Unit). Es permet fer canvi de l'ús de residencial a turístic en els habitatges sense necessitat de permisos o llicències en allotjaments de períodes fins a 90 dies de duració a l'any²⁹.

²⁶ Guillén Navarro, 2023, p. 139

²⁷ Airbnb Host Guide 2023, 2023

²⁸ Guillén Navarro, 2023, p. 132

²⁹ *Informe Red 2 Red Mayo, 2017*

III. LES LIMITACIONS ALS HABITATGES D'ÚS TURÍSTIC: EL CONFLICTE ENTRE LA LLIURE PRESTACIÓ DE SERVEIS TURÍSTICS I ELS INTERESSOS PÚBLICS

3.1. La finalitat de la Directiva de Serveis

La Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, també coneguda com a “Directiva Bolkestein”, qui va ser el comissari europeu que va presentar la primera proposta³⁰. Aquesta directiva pretén, tal com estableix els considerants de la directiva, “estrènyer cada vegada més els llaços entre els Estats i els pobles d'Europa i garantir el progrés econòmic i social”. Per tant, l'objectiu d'aquesta directiva és crear un mercat europeu sense restriccions en l'àmbit administratiu o burocràtic, o amb les menors possibles, així com l'eliminació de les barreres que obstaculitzen el desenvolupament de les activitats de serveis entre estats membres.

Com he advertit, el paper de la directiva és crear un marc de lliure mercat quant a la possibilitat de prestar serveis arran de la comunitat europea. Així ho explicita l'article 1 de la Directiva en relació amb el seu objecte. Un article força important per poder comprendre, tant la mateixa directiva com el contingut d'aquest treball són les definicions que ens aporta a l'article 4, d'entre elles, les destacables:

- *«servei» qualsevol activitat econòmica per compte propi, normalment prestada a canvi d'una remuneració, que preveu l'article 50 del Tractat;*
- *«requisit», qualsevol obligació, prohibició, condició o límit previstos a les disposicions legals, reglamentàries o administratives dels Estats membres o derivats de la jurisprudència, de les pràctiques administratives, de les normes dels col·legis professionals o de les normes col·lectives d'associacions o organismes professionals i adoptats en exercici de la seva autonomia jurídica; les normes derivades de convenis col·lectius negociats pels interlocutors socials no es consideraran requisits als efectes de la present Directiva;*
- *«raó imperiosa d'interès general», raó reconeguda com a tal a la jurisprudència del Tribunal de Justícia, incloses les següents: l'ordre públic, la seguretat pública, la protecció civil, la salut pública, la preservació de l'equilibri financer del règim de seguretat social, la protecció dels consumidors, dels destinataris de serveis i dels treballadors, les exigències de la bona fe en les transaccions comercials, la lluita contra el frau, la protecció del medi ambient i de l'entorn urbà, la sanitat animal, la propietat intel·lectual i industrial, la conservació del patrimoni històric i artístic nacional i els objectius de la política social i cultural;*

³⁰ Gavieiro-González, 2020

Aquesta definició, de raó imperiosa d'interès general, serà la que, tant des d'un punt de vista normatiu, com des d'un punt de vista jurisprudencial, permeti regular i limitar els habitatges d'ús turístic, tot i ser una prestació de servei. S'ha de relacionar, per tant, amb el que estableix l'article 9 de la Directiva que estipula que els estats membres podran supeditar l'accés d'una activitat de serveis a un règim d'autorització quan, entre altres motius, estigui justificat per una raó imperiosa d'interès general. I, tal com s'estableix en el considerant 39 de la Directiva de Serveis, el concepte de "règim d'autorització" ha d'abastar, entre altres, els procediments administratius mitjançant els quals es concedeixen autoritzacions, llicències, homologacions o concessions, però també l'obligació, per poder exercir una activitat, d'estar inscrit en un col·legi professional o en un registre...

A la definició de raons imperioses d'interès general es fa menció a l'ordre públic, a la protecció del medi ambient i a la protecció de l'entorn urbà, aquests seran els conceptes claus que permetran que tant les CCAA com les administracions locals puguin regular i normativitzar la necessitat de permisos o limitacions d'aquests en vers als habitatges d'ús turístic.

3.2. Els requisits que han de complir les restriccions qualitatives i quantitatives de les activitats de serveis i tipus de limitacions

Les restriccions als habitatges d'ús turístic, limitacions tant quantitatives com qualitatives, no poden ser arbitràries, tal com es menciona al considerant 54 de la Directiva, la possibilitat d'accedir a una activitat de serveis només ha de quedar supeditada a obtenir una autorització per part de les autoritats competents quan aquest acte compleixi els criteris de no discriminació, necessitat i proporcionalitat.

En aquest sentit, la Sentència de l'Audiència Nacional 1060/2021, de 4 de març³¹, respecte a les restriccions que permet la Directiva de Serveis, estableix els termes de necessitat, proporcionalitat i no discriminació: "**La necesidad** implica que la restricción aparezca justificada por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente. **La proporcionalidad** implica que el régimen restrictivo sea el medio más adecuado para garantizar el objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan

³¹ Aquesta sentència resol un recurs interposat per la CNMC contra la reserva professional inclosa a un contracte menor de serveis per la realització d'un nou camp de futbol femení a la ciutat de Gijón, pel qual es requeria a un Tècnic amb titulació de deòleg amb una experiència demostrada superior a 10 anys. S'analitza llavors si aquesta limitació a una activitat de servei es viable en relació amb la Directiva de serveis i els requisits exigits de necessitat proporcionalitat i no discriminació. La sala acorda no existir raons d'interès general que justifiquin la restricció o limitació de titulació del geòleg epr a la construcció d'un estadi i per tant la reserva del contracte ha de ser infructuosa.

obtener el mismo resultado. **La no discriminación** exige que el régimen restrictivo no discrimine directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o del lugar de ubicación del domicilio social.”.

A la STS 779/2021, de 2 de juny, es poden observar aquestes exigències per tal de poder limitar els habitatges d'ús turístic a partir d'un tipus concret de regulació, les autoritzacions prèvies. D'aquesta manera, la sala del Tribunal Suprem considera que perquè sigui vàlid un règim d'autoritzacions prèvies als HUT han de complir:

- **“No discriminación:** que el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social;
- **Necesidad:** que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado.
- **Proporcionalidad:** que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite”.

Són diverses les eines que poden fer utilitzar les administracions autonòmiques i locals per tal de restringir, limitar o simplement regular l'accés a la creació de nous habitatges turístics, sempre des d'una visió protectora de l'interès públic, argumentat en l'existència de raons imperioses d'interès general i sota els principis de proporcionalitat, necessitat i de no discriminació. Aquestes limitacions seran descrites i analitzades de forma individual, en el següent apartat, en les experiències concretes de les ciutats i comunitats autònomes més importants.

Les limitacions més comunes són les quantitatives, és a dir, restringir la possibilitat de disposar de nous habitatges d'ús turístic a determinades zones a causa del gran nombre d'habitatges que hi ha al voltant d'aquest fet, com s'ha fet a Catalunya amb el nou Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic, permetent un llimitar màxim d'aquests tipus d'habitatges, ja sigui a tot el gruix d'una població o fins i tot, com

a la ciutat de Barcelona, per zones o barris. Altres maneres de limitar els habitatges d'ús turístic és mitjançant limitacions qualitatives, que poden dependre tant de la preservació de zones per tal de protegir el patrimoni cultural, o les zones amb més afluència turística on la vida de barri desapareix, aquestes restriccions, a diferència de les quantitatives, tenen un caire més subjectiu.

La forma més comuna, no només de limitar els HUT, sinó també per poder tenir un control, tant previ com continu, és mitjançant l'exigència de permisos per poder començar a comercialitzar l'habitatge o declaracions de responsabilitat d'inici d'activitats, o, si no n'hi ha, mitjançant etiquetes a la porta que adverteixin als veïns i a la gent que aquell pis es tracta d'un habitatge d'ús turístic, com ja es fa amb altres serveis d'allotjaments per turistes com poden ser els apartaments turístics o els hostals.

3.3. Estudi d'algunes experiències concretes de limitacions als habitatges d'ús turístic i de les respectives decisions judicials recaigudes

Com s'ha anat advertint al llarg del treball, la regulació dels habitatges d'ús turístic recau en mans de la normativa de cada comunitat autònoma i en mans de les administracions locals, ja sigui ajuntaments, consells insulars... En aquest apartat s'analitzaran les diverses normatives impulsades per tal de limitar els HUT i quines han estat les decisions adoptades pels tribunals davant aquestes normatives restrictives.

a) Catalunya. Barcelona

Pel que fa a la regulació dels habitatges d'ús turístic, a Catalunya en tenim l'experiència més propera i recent. Des de la Generalitat de Catalunya es va emetre el Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús Turístic, pel qual s'han regulat aquests tipus d'habitatges destinats al turisme a 262 municipis d'arreu Catalunya. El principal objecte d'aquest Decret Llei és l'establiment d'un règim de llicència urbanística prèvia. S'ha calculat que l'obligació d'obtenir la nova llicència afectarà a més de 95.000 habitatges d'ús turístics ja existents entre els 262 municipis. En el preàmbul estableix la motivació que ha portat a la necessitat de regular els HUT degut el creixement d'aquest tipus de mercat, fent menció a l'aparició de plataformes de comercialització d'allotjaments, el context regulador de la Unió Europea relatiu a la lliure prestació de serveis, als efectes directes que té sobre el mercat de lloguer d'habitatge permanent i fins i tot a la nova normativa estatal respecte al topall dels preus del lloguer, que podria provocar que els propietaris optessin per modificar la finalitat dels lloguers. Es considera que aquestes circumstàncies descriuen una situació d'extraordinària i

urgència i que és necessari imposar un règim d'intervenció prèvia que consisteixi a subjectar a una llicència urbanística prèvia la destinació a l'ús turístic dels habitatges que es trobin en els municipis amb problemes d'accés a l'habitatge i els municipis en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic. I, afirmant que, l'establiment del règim d'intervenció que es preveu en aquest Decret llei compleix les condicions de no discriminació, necessitat i proporcionalitat exigides per la Directiva de Serveis per poder justificar l'aplicació en casos de raons imperioses d'interès general.

Aquest Decret llei pretén regular la situació en els pobles i ciutats que presenten problemes d'accés a un habitatge permanent, tenint en compte la resolució del Departament de Territori TER/800/2024, de 13 de març, per la qual es declaren zona de mercat residencial tensat diversos municipis, d'acord amb la Llei estatal 12/2023, de 14 de maig, pel dret a l'habitatge³², on gairebé 140 municipis són declarats com a alt nivell de tensió per la dificultat a accedir a un habitatge permanent, o bé que ja hi hagi 5 habitatges d'ús turístic per cada 100 habitants. Si es donen un d'aquests dos requisits, o fins i tot, ambdós, aquest Decret llei hi tindrà un paper important per a limitar els HUT. D'acord amb la nota de premsa emesa el 7 de novembre de 2023 respecte a l'acord d'aquest nou Decret llei, d'entre els 262 municipis que es veuen afectats, 140 ho estan per tenir un mercat residencial tensat i 134 per haver-hi més de 5 pisos turístics per cada 100 habitants.

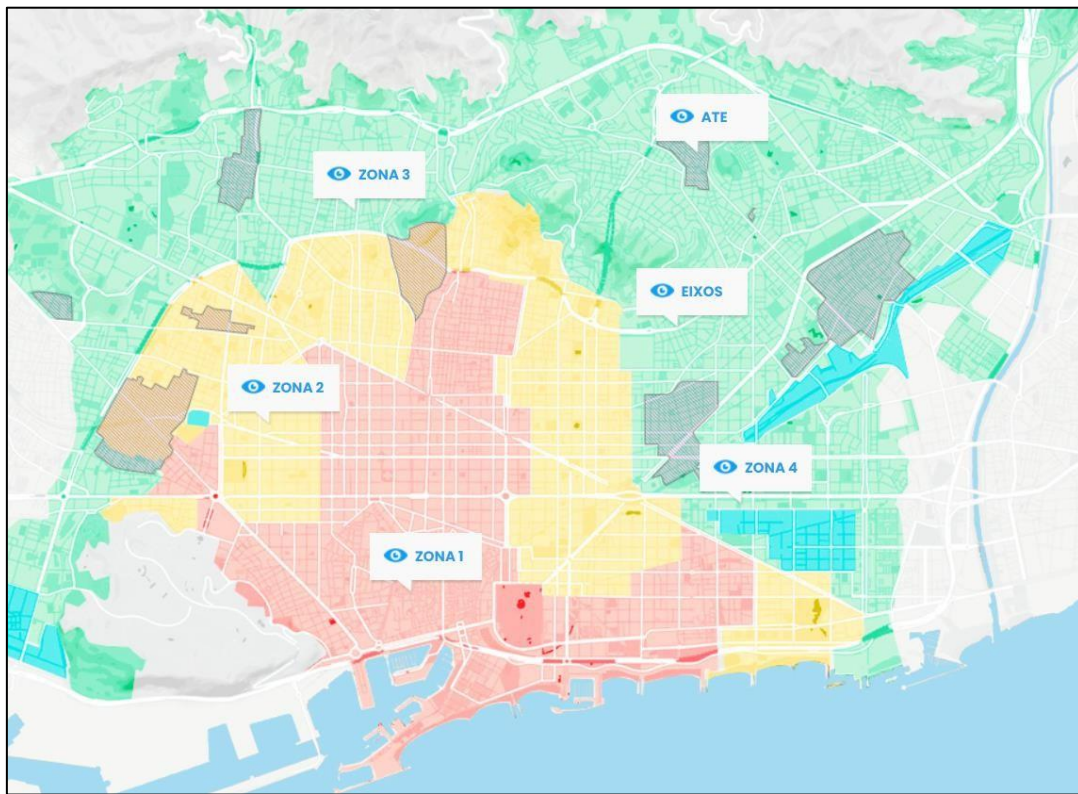
És important remarcar que a causa d'aquesta normativa, els ajuntaments de tots aquests municipis hauran de modificar el planejament urbanístic per recollir de forma expressa la possibilitat d'acollir habitatges d'ús turístic, i hauran de justificar en el planejament que tenen prou sòl urbà per combinar el suficient ús residencial permanent amb els habitatges d'ús turístic, que no podran sobrepassar els 10 pisos turístics per cada 100 habitants, establint que fins a la modificació del citat planejament urbanístic no es podran concedir noves llicències. Hi haurà un règim transitori pel qual els propietaris dels habitatges turístics ja existents tindran 5 anys per demanar la llicència pertinent, o, per contra, hauran de cessar l'activitat, i que els que pretenguin aconseguir-la per a crear nous pisos turístics tindran una durada màxima de 5 anys renovables.

A la ciutat de Barcelona, el gener de 2022, es va aprovar el Pla especial urbanístic per a la regulació dels establiments d'allotjament turístic, albergs de joventut, habitatges d'ús turístic, llars compartides i residències col·lectives docents d'allotjament temporal.³³ En aquest pla es divideix l'àrea metropolitana de Barcelona en zones específiques (ZE) en atenció a la intensitat de l'oferta

³²RESOLUCIÓ TER/800/2024, de 13 de març, 2024

³³ *Aprovació definitiva del Pla especial urbanístic per a la regulació dels establiments d'allotjament turístic, albergs de joventut, habitatges d'ús turístic, llars compartides i residències col·lectives docents d'allotjament temporal.*, 2022

d'allotjaments turístics, la relació de places ofertes respecte de la població resident, la saturació de l'espai públic i la morfologia urbana. Es va dividir Barcelona en quatre zones específiques:



Font: Observatori del Turisme a Barcelona, Ajuntament de Barcelona³⁴



Font: Observatori del Turisme a Barcelona, Ajuntament de Barcelona

A l'article 23 del pla es regula a quines ZE s'admeten noves habilitacions per a habitatges d'ús turístic. Determinant que a les zones específiques ZE-1 i ZE-2 no s'admeten noves habilitacions per a HUT. En la ZE-3 podran atorgar-se noves habilitacions d'habitatge d'ús turístic quan disminueixi el nombre total d'habilitacions per a HUT en el cens en la ZE-3, tantes com baixes s'acreditin, per disminució del nombre total d'habilitacions per a HUT en el cens a la ZE-1, a la ZE-2 i/o a la ZE-4, amb el límit màxim de 370 establiments. S'ha d'afegir que per la implantació de nous HUT a la ZE-3 s'han de complir unes condicions: que l'illa on es pretén ubicar no superi la densitat màxima d'1,48%, comptant els HUT que s'hi ubiquen, dels habitatges existents a l'illa.

³⁴ Pla Especial Urbanístic d'Allotjaments Turístics | Ajuntament de Barcelona, 2022

I, finalment, en la ZE-4 no s'admet la implantació d'habitatges d'ús turístic. Amb la particularitat que la disminució del nombre total d'habilitacions per a HUT en el cens en aquesta zona específica possibilitarà que puguin haver-hi noves implantacions d'habitatge d'ús turístic a la ZE-3.

Respecte a aquest Pla urbanístic per a la regulació d'habitatges d'ús turístic hem de fer menció a la STS 75/2021, de 26 de gener, respecte al pla urbanístic municipal de regulació dels habitatges turístics de 2016, en la qual es considera que hi ha interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència que consisteix a determinar en quina mesura els instruments de planejament urbanístic poden regular les condicions d'accés i exercici d'una activitat i, fins i tot, limitar en un àmbit territorial concret l'exercici d'activitats prèviament legalitzades, referides concretament als habitatges d'ús turístic, i la incidència d'aquesta regulació en l'àmbit de la lliure prestació de serveis. En aquest sentit, s'analitzen els criteris i requisits que s'han anat mencionant al llarg del treball: la proporcionalitat, la necessitat i la no discriminació. Respecte a la necessitat entenen que davant el creixement dels HUT, la pressió turística, l'impacte en el preu de l'habitatge i la lluita contra la gentrificació, la limitació dels pisos turístics a partir de regular un topall màxim de HUT i només permetent noves habilitacions quan hi hagi baixes prèviament, està inclòs en el que es coneix com a raons imperioses d'interès general i que justificarien aquestes mesures limitatives. En definitiva, la Sala considera que la limitació qüestionada pels recurrents, dirigida a mantenir *l'statu quo* del número de HUTs ja existents a la zona Ciutat Vella, s'ha de qualificar d'objectiva i plenament raonable, i per això, no discriminatòria, essent d'acord amb la doctrina que deriva de la STJUE de reiterada menció i, sobretot, suficientment motivada per l'Ajuntament de Barcelona que respecta en la seva actuació amb la justificació que ofereix de la seva norma de planejament els criteris de proporcionalitat, claredat, objectivitat, transparència, accessibilitat i antelació previstos a la Directiva de serveis.

b) Illes Balears. Palma

Les Illes Balears és una de les comunitats autònomes de l'estat espanyol on és més evident la dependència en el turisme i any rere any hi ha una major pressió turística degut a l'augment de l'oferta. L'any 2012 va entrar en vigència la llei 8/2012, de 19 de juliol, de Turisme de les Illes Balears. En aquesta normativa autonòmica, en el seu capítol IV, es regula de forma residual el que es denomina com "Estades Turístiques en Habitatges", a efectes pràctics, els habitatges d'ús turístic. No serà fins a l'entrada en vigor del Decret Llei 6/2017, de 31 de juliol, de modificació de la Llei 8/2012, de 19 de juliol, de turisme de les Illes Balears, relatiu a la comercialització d'estances turístiques en habitatges, que aparegui una regulació extensa i limitativa d'aquest tipus d'allotjaments turístics. El preàmbul d'aquesta llei és molt interessant quan justifica la necessitat

d'una regulació per evitar saturacions, especulacions urbanístiques i altres perjudicis a l'interès general i fa incidència en la possibilitat que dona la Directiva 2006/123CEE per tal de limitar una activitat de serveis quan es tracti de raons imperioses d'interès general.

La primera modificació que es fa, ampliació en aquest cas, és incloure en les definicions de l'article 3, el terme de "Canals d'oferta turística" pel que fa a la comercialització d'estades turístiques a habitatges. Definint-ho com tot sistema mitjançant el qual les persones físiques o jurídiques, directament o a través de tercers, comercialitzen, publiciten o faciliten, mitjançant enllaç o allotjament de continguts, la reserva d'estades turístiques a habitatges, bé sigui per terminis de dies o setmanes. D'aquesta manera, es fa evident que l'economia col·laborativa i les plataformes de comercialització tenen un paper molt influent en l'oferta i demanda d'habitatges d'ús turístic, tal és la rellevància que, a l'article 28, s'adverteix que la publicitat per qualsevol mitjà de difusió o la realització efectiva d'una activitat turística sense haver presentat la declaració responsable d'inici d'activitat té la consideració d'oferta il·legal o activitat clandestina i que és responsable d'aquesta oferta il·legal tant la persona titular del mitjà a través del qual es duu a terme la publicitat com la persona responsable d'inserir la publicitat.

Com a primer requisit, trobem que l'article 52.3 estableix que no es poden comercialitzar les estades turístiques en habitatges si no s'ha presentat la Declaració responsable d'inici d'activitat turística (DRIAT). A l'article 50 es fixen els requisits i limitacions que tenen les estades turístiques en habitatges de forma extensa i concreta. D'entre les més característiques en podem destacar les següents: en primer lloc, només es poden presentar noves DRIAT de comercialització d'estades turístiques a habitatges si aquestes declaracions es refereixen a habitatges d'ús residencial que estiguin ubicats a les zones declarades aptes de manera expressa seguint el procediment previst a l'article 5 o delimitades provisionalment d'acord amb el que preveu l'article 75, és a dir, s'ha d'atendre el que estableixen els PGOU de cada municipi i els Plans Territorials Insulars (PTI). En segon lloc, els habitatges residencials respecte dels quals es presenti la declaració responsable han de tenir l'antiguitat mínima que es determini reglamentàriament, acreditable mitjançant la declaració d'obra nova o la llicència de primera ocupació, o mitjançant un certificat municipal emès a aquest efecte. Durant aquest període l'ús de l'habitatge ha d'haver estat residencial privat. Si no hi ha reglamentació, l'antiguitat mínima serà de cinc anys. I, en tercer lloc, les estades que es comercialitzin turísticament han de consistir en la cessió temporal del dret de gaudi de la totalitat de l'habitatge, no es pot cedir per habitacions, per períodes de curta durada, sense que una estada pugui ser superior a un mes.

El fet que aquesta llei doni peu a la potestat municipal per delimitar les zones aptes per comercialitzar estades turístiques en habitatges d'ús residencial va provocar que des de

l'Ajuntament de Palma s'aprovés una zonificació que limités l'activitat d'estades turístiques als habitatges plurifamiliars³⁵. Davant aquesta decisió, HABTUR, va interposar un recurs contenciós administratiu que impugnava l'acord per entendre que anava contra la lliure competència i la llibertat d'establiment de la directiva Bolkestein.

Sobre aquest fet, la Sala del Tribunal Suprem s'hi va manifestar a la STS nº 109/2023, de 31 de gener. Aquestes altes instàncies judicials conclouen que l'explotació turística d'immobles pot ser objecte d'actuacions preventives i de control per part dels ens públics per tal de salvaguardar béns bàsics dels ciutadans, tractant-se de circumstàncies d'interès general que han de ser protegits. El ple de l'ajuntament argumentava a la memòria que la prohibició de comercialització d'ETH en edificis plurifamiliars tendeixen a un fi protector i garantista del civisme, del medi ambient i de permetre accedir a l'habitatge i que no es pot aconseguir la finalitat pretesa a través de mecanismes menys constringents. La zonificació provisional aprovada per l'Ajuntament de Palma compta amb la corresponent motivació: els informes que obren en l'expedient evidencien l'impacte d'aquesta activitat sobre la configuració i convivència social als barris, la manca d'oferta d'arrendament per a la població resident i els possibles efectes significatius sobre el medi ambient, territori, recursos energètics, hídrics, infraestructures i carreteres. I, tot i que, la Sala "a quo" anul·la la zonificació aprovada per l'Ajuntament de Palma per haver-se inclòs tot el municipi i considerar que era desproporcional, la sala del TS recorda que l'article 9 de la Directiva 2006/123 s'ha d'interpretar en el sentit que sotmetre determinades activitats d'arrendaments temporals a règims d'autorització prèvia aplicable en determinats municipis en els quals la tensió sobre els arrendaments és particularment acusada està justificada per una raó imperiosa d'interès general com la lluita contra l'escassetat d'habitatges destinats a l'arrendament i és proporcionada a l'objectiu perseguit, atès que aquest no es pot assolir amb una mesura menys restrictiva, en particular perquè un control a posteriori es produiria massa tard per ser realment eficaç.

En conclusió, la sala del TS va donar la raó al Ple de l'Ajuntament de Palma quant a la potestat per limitar els habitatges d'ús turístic, o estades turístiques en habitatges, que atorga la llei de Turisme de les Illes Balears, mitjançant un Pla urbanístic municipal, en aquest cas, prohibint que els habitatges plurifamiliars puguin ser comercialitzats com a estades turístiques a tot el municipi.

³⁵ *Delimitació provisional de les zones aptes per a la comercialització d'estades turístiques en habitatges (ETH) al municipi de Palma, 2018*

c) Comunitat de Madrid. Madrid

A la comunitat autònoma de Madrid ens trobem amb un cas similar al de Catalunya, la seva llei en matèria de turisme, la Llei 1/1999, de 12 de març, d'ordenació del turisme a la Comunitat de Madrid, no regulava els habitatges d'ús turístic, tot i que l'article 25, que enumera les modalitats d'allotjament turístic, ofereix la possibilitat d'incloure en aquesta enumeració la regulació de qualsevol altra que reglamentàriament es determini. El preàmbul del *Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid*, estableix que el sector turístic és un dels sectors més afectats per les noves tendències que s'imposen a partir de la globalització del mercat en què es mouen els viatges, els allotjaments i en general la contractació via "on line" i per pal·liar els efectes d'una descontrolada oferta d'habitatges destinats a l'ús turístic, es preveia necessària la seva regulació. L'article 17 del citat Decret estableix que els propietaris dels habitatges d'ús turístic estan obligats a presentar una declaració responsable d'inici d'activitat d'allotjament turístic acompanyat d'un certificat d'idoneïtat per habitatges d'ús turístic, conegut com a CIVUT, el qual és un document emès per un tècnic competent respecte a l'habitatge compleix els requisits establerts al mateix article 17. Un aspecte interessant que promou aquesta llei, a banda d'uns requisits molt pautats i exigents (estances que ha de tenir l'habitatge, han de ser moblats i ben equipats i les capacitats màximes que poden depenent de la dimensió de l'habitatge), i que, en general només s'exigeix als apartaments turístics, per ser empreses, és que a la porta d'entrada de cada HUT ha d'haver-hi una placa distintiva de forma visible que adverteixi que es tracta efectivament d'un allotjament turístic a un habitatge residencial. Un fet rellevant a comentar sobre aquest Decret és que ha patit moltes modificacions al llarg dels anys, alguns promoguts pels diferents governs i altres per fer complir Sentències del Tribunal Superior de Justícia de Madrid.

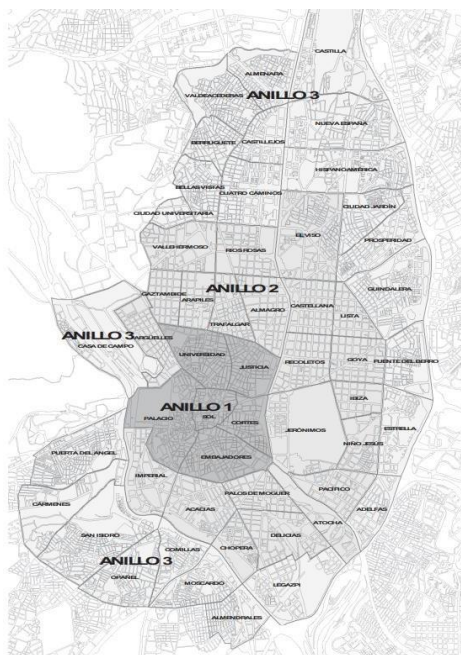
Aquest Decret va ser recorregut per l'“Associació Madrid Aloja” per considerar que tres punts eren contraris a la llei. A la STSJM 292/2016, de 31 de maig, els magistrats estimen una de les pretensions dels recurrents i en desestimen les altres dues. El primer aspecte a comentar és que el citat Decret, en el seu text originari, establia a l'article 17.3 una exigència mínima de cinc dies per poder contractar un servei d'habitatge d'ús turístic. La sala, recorda que per poder establir algun límit o requisit a una activitat de servei ha de ser proporcional d'acord amb una raó imperiosa d'interès general i que ha de ser necessari, fet pel qual consideren que aquesta mesura no compleix amb l'objectiu de protegir els usuaris (sigui turistes o veïns dels immobles) sinó que causen un perjudici arbitrari a aquest tipus d'allotjament en favor del sector hotel·ler. D'aquesta manera, el Decret va haver de ser modificat per tal d'eliminar aquest article contrari a les lleis nacionals i europees. Les dues impugnacions que la sala sí desestima, i, per tant, avalen la redacció del Decret, són els articles 17.1 i 17.5. En el primer, s'establia una exigència de visat del col·legi respectiu al pla de l'habitatge, afirmant els magistrats que aquesta exigència no pot entendre's

contrària a les normes comunitàries i que el seu establiment no és ni discriminatori, respecte d'altres formes d'allotjament, ni tampoc contrària a les disposicions de la Llei 1/1999 d'Ordenació del Turisme de la Comunitat de Madrid quan establiment d'un tràmit innecessari proscriu per la mateixa perquè ja s'ha raonat que s'assenta en la protecció d'un interès públic, quant dona seguretat, transparència i certesa a qui contracta els serveis de l'allotjament en qüestió. I, pel que fa al segon, el requisit de la inscripció per a la publicitat oficial tampoc es considera contrari a Dret pels mateixos motius que l'article anterior.

En un mateix sentit es pronuncia la STSJM 303/2016, de 2 de juny de 2016, quan la Federació espanyola d'associacions d'habitatges d'ús turístic i apartaments turístics (FEVITUR) va impugnar alguns articles del Decret. La sala, s'ha de manifestar envers l'article 17.3, fixació d'un límit mínim de 5 dies, i, d'igual manera que en l'altra sentència, considera que és una limitació contrària a la llei comunitària. Incideix en la falta de motivació o justificació que apareix al preàmbul per tal de justificar una mesura limitativa d'acord amb la Directiva de Serveis, tot i que si apareixen una sèrie d'objectius, que es pot assimilar a una justificació. D'aquesta manera, dels tres motius essencials que s'exposen en el Preàmbul de la Disposició impugnada com a justificació de la regulació administrativa, únicament podrien respondre a raons d'interès general la protecció de consumidors o usuaris turístics així com l'eventual opacitat fiscal, ja que la necessitat d'acabar amb situacions d'intrusisme i competència deslleial així com la sobreoferta descontrolada en el mercat no es considera que, per la seva pròpia naturalesa, responguin a cap de motius de seguretat, ordre o salut pública que s'estableixen com a paràmetres generals en la limitació i, en tot cas, apareixen exclosos per la mateixa regulació comunitària. Aquesta és l'única disposició impugnada que la sala estima, igual que a l'altra sentència mencionada.

El 2019, l'Ajuntament de Madrid, va dictar un Pla Especial de Regulació de l'ús de Serveis Terciaris a la classe d'allotjament, és a dir, destinat a regular els HUT... que tenia com a objectiu principal (article 1) preservar l'ús residencial a les àrees centrals de la ciutat, mitjançant una nova regulació d'usos compatibles i autoritzables, limitant al màxim l'expulsió de l'ús residencial de caràcter permanent i la substitució per l'ús de serveis terciaris a la classe d'allotjament destinat a proporcionar allotjament temporal. De similar forma que a la ciutat de Barcelona es divideix la ciutat en una sèrie d'anells on els requisits o les restriccions per a l'inici d'activitats turístiques seran majors o menors. La principal exigència, i, en ampliació de la normativa de la comunitat, és que a banda de la declaració responsable i la CIVUT, serà necessari obtenir una llicència prèvia d'activitat per tal de poder oferir habitatges d'ús turístic, i que, per tant, haurà de complir amb les

normes urbanístiques i el Còdi Tècnic de l'edificació i redactar una memòria descriptiva i tècnica a presentar a l'organisme corresponent de l'ajuntament, que serà qui atorgui la llicència³⁶.



Font: Ajuntament de Madrid, BOCM del 23 de abril de 2019.³⁷

Tot i aquesta normativa, tant a nivell CCAA, com a nivell ciutat, el passat 11 de març de 2024 es va publicar una notícia al periòdic digital *elDiario.es* on es denunciava la situació real respecte als habitatges d'ús turístic a la capital³⁸. L'autor de l'article, d'acord amb dades de l'agència d'activitats, de l'àrea d'urbanisme de Madrid, ens relata que només l'1,1% dels pisos turístics de la ciutat són legals tenint en compte que es calcula que hi ha uns 24.000 HUT. Des que es recullen les dades, és a dir, des de l'exigència de la llicència d'acord amb el pla de Madrid, només s'han atorgat unes 650 llicències, fet que serveix per destacar la inobservança o falta de voluntat per fer aplicar la normativa existent des de l'actual Ajuntament de Madrid.

d) País Basc. Bilbao

L'any 2016, el Parlament Basc va aprovar la *Ley 13/2016, de 18 de julio, de Turismo*, que ha servit per adaptar la normativa preexistent a l'aprovació de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior, i a altres reptes que han anat sorgint al llarg dels darrers vint anys. Tal com fixen al preàmbul, aquesta norma té com a objectiu reflectir i

³⁶ «Licencia de Actividad de Hospedaje, - Apartamentos, VUT y hoteles», 2019

³⁷ *Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje - Portal de transparencia del Ayuntamiento de Madrid*, 2019

³⁸ Casado, 2024

actualitzar aspectes de la realitat turística que aconsellen una concreció normativa específica de la qual emani tota la producció normativa de desenvolupament, configurant un marc jurídic general i homogeni, i, en aquest sentit, s'inclou en la llei la regulació dels habitatges d'ús turístic. El fet més rellevant d'aquesta llei és que es va substituir, per tal de complimentar amb la Directiva de Serveis, el requisit d'autorització prèvia a l'exercici de l'activitat turística per una declaració responsable de què es compleixen els requisits per a l'exercici. Un aspecte diferent de la majoria d'altres regulacions és que no només s'inclouen els habitatges sencers, sinó també la cessió d'habitacions destinades a ús turístic. Podem trobar regulades aquestes figures als articles 53 (HUT) i 54 (habitacions d'habitatges particulars per a ús turístic). L'article 53 estableix que s'entendrà que hi ha activitats d'allotjament d'habitatges d'ús turístic quan no es pugui acreditar que és un dels lloguers regulats a la LAU, i que, per tant, es presumiran així quan es realitzi publicitat o comercialització per qualsevol tipus de mitjà o canal d'oferta turística o quan s'arrendi l'habitatge per un període inferior a 31 dies dues o més vegades durant l'any. A més, remarca l'obligatorietat de presentar, de forma prèvia a l'inici de l'activitat, d'una declaració responsable davant l'Administració turística d'Euskadi.

En aquest sentit, i, com a la normativa de turisme es fa menció a aquest tipus d'allotjament a causa de l'increment i a les facilitats que ha donat les aplicacions per comercialitzar-ho, es va emetre el *Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico* que estableix, així, una sèrie de condicions o requisits, l'exigència dels quals respecta els principis de necessitat i proporcionalitat i no suposa restriccions injustificades d'entrada al mercat, per tal de no ser incompatible amb l'establert a la Directiva de Serveis. El primer requisit, i en la mateixa línia de la llei de turisme, és el de presentar una declaració responsable, on s'especifiquen tots els requisits que ha de complir (urbanístics, mediambientals, tributaris...) i que seran comprovats per l'organisme competent. A més, l'Ajuntament haurà d'emetre un informe vinculant sobre l'habitatge en un termini de 3 mesos respecte si es compleixen les condicions específiques del municipi. Un requisit, ja vist en altres normatives, és l'obligatorietat d'exhibir un distintiu identificador quan es tracta d'un habitatge d'ús turístic. Al Decret hi figuren altres requisits: d'edificació (nombre d'habitacions, dependències de la casa, etc.), de capacitat màxima de persones segons la dimensió de l'allotjament, de disponibilitat immediata (llum, aigua, electricitat, etc.)...

De forma simultànea al Decret pel qual es regulen els habitatges d'ús turístic a la comunitat autònoma, l'Ajuntament de Bilbao va modificar el Pla General d'Ordenació Urbana³⁹ vigent (actualitzat per darrer cop el febrer de 2023) per tal de regular aquest tipus d'allotjament conforme

³⁹ *Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao*, 2022

la normativa de la comunitat autònoma⁴⁰. La regulació respecte dels HUT la trobem a l'article 53.2.B).2.1. Com a requisit inicial i indispensable, s'haurà d'acreditar, en tot cas, la prèvia inscripció al Registre d'Empreses i Activitats Turístiques d'Euskadi. En aquesta modificació s'han agrupat els allotjaments destinats a l'ús turístic en quatre grups: habitacions turístiques, habitatges turístics, apartaments turístics i hotels/hostals... De similar forma a com s'ha vist a Barcelona, en aquest pla es regula que només estigui permesa la implantació d'habitatges d'ús turístic a les primeres plantes dels edificis residencials o fins a la planta immediatament inferior a les destinades a habitatges residencials⁴¹. Tenint en compte que, a les zones del *Casco Viejo y Bilbao la Vieja* no es permetrà més d'un habitatge destinat a l'ús turístic per edifici. El PGOU de Bilbao classifica els habitatges d'ús turístic com activitats d'ús equipamental, i no residencials, i la STS n°1550/2020, de 19 de novembre, es manifesta envers això afirmant que l'ús residencial coincideix amb el lloc destinat a la satisfacció del dret a l'habitatge, digne, per tant, de protecció, mentre que un ús equipamental, com el decidit per l'Ajuntament de Bilbao per als HUT, constitueix un entorn en què l'essencial és la prestació d'altres tipus de serveis per a la població, i en el que la residència es correspon amb necessitats d'allotjament per estades.

Respecte a la modificació del PGOU de Bilbao trobem la sentència del TSJ del País Basc n° 354/2019, de 10 de juliol de 2019, on es desestima un recurs contenciós-administratiu contra l'acord de l'Ajuntament de Bilbao de 25 de gener de 2018 pel que s'aprova de forma definitiva aquesta modificació del PGOU de la ciutat per tal de regular els allotjaments turístics. El recurrent, qui resideix a un habitatge, afirma que quan no hi és, sigui per vacances, o caps de setmana, el lloga i que, amb la modificació del pla, aquesta activitat provocaria que el seu habitatge deixés de ser residencial per ser de tipus equipamental, d'acord amb la regulació dels HUTs, i, per tant, amb l'exigència de complir una sèrie de requisits que fins aquell moment no era necessari. En conseqüència, considera que es vulneren els principis de necessitat, proporcionalitat, raonabilitat i arbitrarietat, afirmant que no hi ha interès públic a protegir. L'ajuntament, afirma que el fet de destinar un habitatge a ús turístic comporta un canvi d'ús, i ha de prevaler la normativa urbanística de la ciutat, afirmant que els HUT no són ús residencial, que és el que pretén la part recurrent, sinó que es tracta d'ús equipamental, és a dir, destinat a prestar serveis que complementen altres activitats de servei, en aquest cas d'allotjament turístic. La qualificació dels HUT dins l'ús d'equipament és irreprotxable a judici de la Sala, tenint en compte que el PGOU qualifica l'ús residencial com aquell ús que es desenvolupa en els edificis destinats a l'allotjament estable i permanent de les persones, concepte en el qual no té encaix l'ús dels HUT d'acord, entre altres, a la definició que ens aporta la Llei de Turisme d'Euskadi, mencionada amb anterioritat. Afirma la

⁴⁰ Ayuntamiento de Bilbao, 2017

⁴¹ *Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao*, 2022, p. 155

sala, de forma taxativa, que resulta completament aliè a l'ús residencial l'ús dels HUT atès que es dirigeixen, no a satisfer el dret a l'habitatge, al qual és inherent el caràcter estable que caracteritza el domicili habitual, sinó a satisfer circumstancials necessitats d'allotjament temporal per raons de turisme o vacances. Afegint, en aquest sentit, la qualificació d'ús equipamental, és conforme a dret, i l'ordenació limitativa resulta necessària per a una raó imperiosa d'interès general, quina és la preservació del dret a l'habitatge de la població afectada per l'ordenació i la protecció de l'entorn urbà, d'acord amb la justificació oferta per la memòria de la modificació del PGOU.

e) Altres

Per poder analitzar en profunditat normativa de les CCAA i municipals m'he centrat en les quatre experiències fins ara explicades. No obstant això, no vol dir que no hi hagi regulacions i sentències recaigudes sobre aquests arreu de l'estat.

El Tribunal Suprem, a la STS nº 625/2020, d'1 de juny de 2020, va desestimar el recurs de cassació interposat per l'administració General de l'Estat i la CNMC contra la sentència desestimatoria del TSJ de Galícia 661/2018, de 14 de febrer, sobre la impugnació del Decret 12/2017, de 26 de gener, pel qual s'establia l'ordenació d'apartaments turístics, d'habitatges turístics i d'habitatges d'ús turístic a la comunitat autònoma de Galícia. Aquest Decret establia, entre altres, l'exigència d'exhibir una placa identificadora, l'obligatorietat d'una declaració prèvia o l'habilitació als ajuntaments per limitar el nombre de HUTs. La sala reafirma que no és procedent la impugnació i considera respecte a la identificació dels HUT *“que apreciamos que la imposición de esta obligación obedece a razones imperiosas de interés general relacionadas con la protección de los consumidores y usuarios”*, tot sumat a què l'impugnació a l'habilitació a prohibir o limitar el nombre d'habitatges d'ús turístic ha de ser refusada *“pues no se impone dicha limitación de manera efectiva, sino que, tal como se ha expresado, se autoriza a los ayuntamientos a hacerlo. Será por tanto la posible limitación establecida por un ayuntamiento la que habrá que ser sometida a un escrutinio estricto desde la perspectiva de la garantía del mercado y la competencia. O dicho de otra forma, no es posible excluir a priori que en un determinado ayuntamiento concurren circunstancias que puedan constituir una razón imperiosa de interés general para limitar el número de viviendas de uso turístico.”*. En tal sentit, trobem la SJCA nº 112/2023, de 26 de juliol, de Santiago de Compostela, on un particular impugna el Decret 2022/6133, de data 25 de maig de 2022, emès per la regidora d'urbanisme i habitatge de la ciutat, dictat en un expedient de reposició de legalitat per un habitatge d'ús turístic que estava exercint sense un títol municipal habilitant, restricció més extensa que l'exigida a la CCAA, tal com determinava la modificació puntual del títol III *Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOU)*, de regulació dels usos, que es va acordar al ple de dia 12 de març de 2021. La sala, desestima la

pretensió de la part recurrent afirmant que declaració responsable d'inici d'activitat presentada per la part a l'Agència de Turisme de Galícia no pot substituir la comunicació prèvia municipal necessària per a l'exercici de qualsevol activitat, inclosa la del HUT que no pot assimilar-se a la mera utilització residencial de l'immoble, i que, per tant, requereix una autorització d'activitat. Afirmant, a més, que amb la modificació del pla d'ordenació, i amb la limitació dels allotjaments d'aquest tipus a les primeres plantes, la pretensió d'autos seria incompatible, quan l'habitatge es troba a una cinquena planta.

No obstant això, no totes les sentències són favorables a la restricció dels habitatges d'ús turístic. A la comunitat autònoma de Canàries han anul·lat diversos apartats del *Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias*. Per una banda, a la STS nº 1766/2018, de 12 de desembre, s'analitza si l'exclusió de l'àmbit d'aplicació del Reglament a les edificacions ubicades en sòls turístics estratègics que es trobin dins de les zones turístiques, per tractar de preservar alguna raó imperiosa d'interès general, és proporcional. La sala determina que la prohibició d'oferir habitatges vacacionals que s'estiguin ubicades a les zones turístiques és contrària al principi de llibertat d'empresa quant de l'anàlisi del procediment d'elaboració de la norma reglamentària s'infereix que l'única explicació plausible sembla ser la de tractar d'afavorir l'oferta de productes d'allotjament tradicionals, la qual cosa resulta contrari als principis de necessitat i proporcionalitat, i que, per tant, no es donen els requisits per justificar raons imperioses d'interès general. I, en el mateix sentit, la STS nº26/2019, de 15 de gener de 2019, respecte a la limitació de l'article 12.1 del mateix Decret, en quant exigeix que els habitatges vacacionals siguin cedits en la seva totalitat i no puguin ser llogats per habitacions, la sala determina que la intervenció administrativa no està justificada, i es vulnera la lliure oferta de serveis, afegint que *"No hay razones para exigir a un cliente que solo desea contratar una habitación para alojarse, asumir el coste del arrendamiento de la totalidad de la vivienda, si el propietario desea ofrecerle este servicio. La norma persigue de manera evidente evitar que se ponga en el mercado un producto que por su precio reducido compita con la oferta de alojamiento hotelero, lo cual lesiona la libre competencia"*. En el mateix sentit, i, per considerar-se un requisit desproporcionat i sense justificació, la STS 1400/2019, de 21 d'octubre, va declarar nul l'apartat d) de l'article 6 del *Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos*⁴² (Andalusia) el qual exigia refrigeració i calefacció fixa durant alguns mesos de l'any. La sala assenyala que en els termes amb què s'imposen les mesures de refrigeració i calefacció, sense tenir en compte la diferent climatologia que afecta els diversos nuclis de població de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, i la falta de previsió en el Decret enjudiciat d'un procediment de dispensa del compliment d'aquesta obligació determina que

⁴² Junta de Andalucía, 2016

considerin que aquesta exigència es revela desproporcionada, infringint, per tant, un dels requisits per a la justificació de requisits per raons imperioses d'interès general.

3.4. Davant el més que probable increment de les limitacions als habitatges turístics, es pot deduir algun patró aplicable respecte als requisits de les limitacions?

Les experiències explicades en l'apartat anterior no són només un estudi de la realitat normativa i jurisprudencial actual, és una mostra que hi ha un interès general arran de l'estat espanyol per regular i restringir l'auge insostenible dels habitatges d'ús turístic. Amb tots els casos analitzats se'n pot extreure un patró comú que ens permet intentar esbrinar quin serà el futur normatiu d'aquest tipus d'allotjament temporal destinat a l'ús turístic i com poden tant les comunitats autònomes com els municipis argumentar les limitacions.

L'obligatorietat de presentar una declaració de responsabilitat d'inici d'activitat és el requisit genèric i ordinari a totes les comunitats autònomes per tal de tenir un registre i lluitar contra la clandestinitat, és la norma general. A partir d'això, hi ha comunitats autònomes, tal com Catalunya o Madrid, que van un pas més enllà, obligant a obtenir una llicència prèvia, que per obtenir-la s'han de complir una sèrie de requisits exigits, el mateix ens podem trobar a ciutats, no és un requisit exclusiu de les CCAA, com a Santiago de Compostel·la, on s'exigeix un títol municipal habilitant per poder oferir un habitatge d'ús turístic. Aquest requisit té una altra finalitat més enllà de simplement limitar els HUT, també ho és la de controlar el número i la qualitat d'aquests.

En algunes de les experiències estudiades, s'ha vist que la limitació dels habitatges d'ús turístic estava centrada en el tipus d'habitatge, en els requisits qualitatius dels mateixos o, fins i tot en quina planta està situat aquest tipus d'allotjament. Aquestes restriccions venen donades per tal de protegir, en alguns casos als turistes, i en la majoria d'ells, als veïns i residents del municipi. És evident que l'exigència que en els habitatges hi hagi llum, aigua, calefacció, etc., que tinguin unes dimensions mínimes i màximes per allotjar, el nombre d'estances de l'habitatge... són requisits que tenen la finalitat de protegir els consumidors d'aquests tipus d'allotjaments i que, van directament relacionats, amb la importància de les declaracions de responsabilitat d'inici d'activitat. En canvi, la prohibició, provisional, de l'Ajuntament de Palma per tal que els habitatges plurifamiliars es puguin convertir en habitatges d'estades turístiques o que a Barcelona (a algunes zones) i a Bilbao, només es puguin convertir en HUTs les primeres plantes o les plantes immediatament inferiors als habitatges d'ús residencial, comporten unes restriccions íntegrament destinades a protegir a la gent de la mateixa ciutat. És evident, a més, que aquestes restriccions pot ser que siguin més o menys intenses depenent de les circumstàncies de cada municipi o

comunitat. La necessitat de regulació i limitacions que existeixen a ciutats com Palma, Barcelona o Madrid, on hi ha zones de mercat immobiliari molt tensat, no seran les mateixes que a ciutats com Burgos, Càceres o Albacete, quant a nivell de turisme rebut per aquestes ciutats.

Com s'ha vist al llarg del treball, totes aquestes restriccions i limitacions, siguin on siguin, de la intensitat que siguin, o de la qualitat que siguin, han d'estar justificades, tant en els Decrets com en els Plans d'Ordenació, d'acord amb els requisits de necessitat, proporcionalitat i no discriminació que s'exigeix per limitar una activitat de servei per raons imperioses d'interès general. I que, com s'ha vist en les sentències analitzades, no es tracta de les conseqüències que poden tenir aquestes limitacions, sinó de si es compleixen els requisits esmentats. Una limitació que no estigui degudament justificada i argumentada la seva necessitat d'aplicació i que no sigui proporcional amb les circumstàncies on s'ha d'aplicar o que es pugui aconseguir el mateix objectiu amb una limitació menys restrictiva, mai serà avalada per un tribunal posat que el compliment de la Directiva de Serveis és essencial per tal de poder limitar l'auge, fins ara incontrolat, dels habitatges d'ús turístic. En definitiva, el patró comú a totes les limitacions, envers els habitatges d'ús turístic, és el compliment dels requisits essencials de necessitat, proporcionalitat i no discriminació per poder limitar una activitat de serveis.

IV. CONCLUSIONS

Aquest treball té per objecte, mitjançant una recerca i una anàlisi minuciosa tant de monografies, d'articles doctrinals, normatives i jurisprudència, resoldre la hipòtesi plantejada i esbrinar, per tant, si amb una justificació basada en raons imperioses d'interès general, i en conseqüència, protegint l'interès públic, n'és suficient perquè les administracions autonòmiques i locals puguin regular i limitar una activitat de servei com és l'oferta d'habitatges d'ús turístic, d'acord amb la Directiva 2006/123/CEE del Parlament Europeu i del consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

En una època, l'actual, on en els darrers 10 anys, hi ha hagut un augment de gairebé 400.000 places en l'oferta d'allotjaments turístics (hotels, hostals, apartaments turístics, HUTs...), un 82% d'aquest augment són habitatges d'ús turístic. La falta de regulació nacional arran de l'exclusió dels habitatges d'ús turístic a la LAU, l'aparició de plataformes de comercialització que posen directament en contacte els consumidors, la massificació turística i la Directiva de Serveis han provocat, entre altres, aquest augment exponencial. Aquest augment no té una correlació directa

amb un augment de construcció de nou parc immobiliari, no, es produeix una substitució del públic al qual van dirigits tots aquells habitatges de lloguer, passant a ser allotjaments, presumiblement, de llarga durada per a residents a ser allotjaments temporals per a turistes.

La Directiva de Serveis, té com a objectiu aconseguir un mercat intern europeu, entre països i dintre els mateixos països, sense cap mena de restricció en l'àmbit administratiu, o, en el seu defecte, amb les menors barreres burocràtiques i restriccions que puguin obstaculitzar el desenvolupament del mercat de serveis. Tot i això, la mateixa directiva regula els casos en què establir requisits, limitacions, prohibicions o qualsevol mesura restrictiva mitjançant disposicions legals, administratives o reglamentàries o derivat d'un pronunciament jurisprudencial, està permès. Per tal limitació, s'ha de justificar l'existència d'una raó imperiosa d'interès general, definit el concepte pel mateix TJUE i reflectit a la Directiva. No és suficient això, sinó que aquesta limitació, al·legant una causa de raó imperiosa d'interès general, ha de quedar justificada d'acord amb el compliment dels requisits de necessitat, proporcionalitat i no discriminació. Per tant, la mateixa Directiva, la qual té com a objectiu crear un marc de llibertat en el mercat de serveis, estableix les condicions per tal que els estats puguin restringir i limitar un servei quan es doni una raó imperiosa per tal de protegir l'interès públic.

Arran de l'estudi de les recents normatives que regulen els habitatges d'ús turístic a les diferents comunitats autònomes i a les mateixes ciutats i de les citades sentències, he pogut observar certs conclusions importants a destacar i que seran claus per a determinar cap a quina direcció reguladora ens dirigim.

PRIMERA. L'exigència d'una autorització d'inici d'activitat turística prèvia per tal de poder oferir un habitatge d'ús turístic, és el requisit més estès, i comú a totes les normatives de les comunitats autònomes, individualment, cada una d'elles exigirà més o menys requisits, o més o menys control sobre el compliment. A escala municipal és encara més freqüent l'exigència d'una autorització o títol habilitant. És important, destacar que, la regulació que estableixen les CCAA solen ser molt amples, donant peu a què siguin els mateixos municipis els que protegeixin de forma directa els seus habitants, per això, les normes de les comunitats autònomes estableixen el requisit de la declaració responsable prèvia i els reglaments o plans d'ordenació de les ciutats estableixen els requisits d'autorització, essent aquest més restrictiu.

SEGONA. Hi ha molts tipus de limitacions, des d'establir un topall màxim d'habitatges d'ús turístic o reduir la possibilitat d'oferir-ne depenent de la zona de cada municipi, fins a prohibir que estiguin ubicats a certes plantes dels edificis o dependre del tipus d'habitatge, si és unifamiliar o plurifamiliar. No obstant això, i aquest és l'aspecte clau, la importància de la regulació, tal com

hem vist, tant al llarg del treball, com a les sentències referenciades, no resideix en les possibles conseqüències de les limitacions, sinó en la seva justificació i argumentació. El més important radica en la capacitat dels legisladors per plasmar la necessitat de regular i limitar aquesta activitat de servei, és a dir, justificar de manera extensa i correcte de la urgència d'imposar una sèrie de requisits per tal de protegir l'interès públic i donar resposta a una raó imperiosa d'interès general. Un cop justificada la necessitat, aquesta protecció ha de ser proporcional al risc o als danys que provoca no regular els habitatges d'ús turístic. Per tant, tot i que, un cop analitzat pugui semblar evident, és gairebé més important complir amb les directrius i requisits que estableix la Directiva de Serveis que les possibles conseqüències de les pròpies limitacions que estableixin les CCAA o els municipis, posat que, el primer que analitzen els tribunals és el compliment de la Directiva i d'una correcta i suficient motivació i justificació de la necessitat de protegir l'interès públic per sobre d'una activitat de servei en un mercat europeu lliure. Per tant, i en resposta de la hipòtesi plantejada, l'argumentari de la regulació d'una activitat de servei, com ho és l'oferta d'habitatges d'ús turístic, per raons imperioses d'interès general, és suficient perquè les administracions estableixin limitacions a condició que estigui justificat i es compleixin els requisits de necessitat, proporcionalitat i no discriminació.

TERCERA.- Com a darrer aspecte a comentar, i, després d'haver fet un treball de recerca envers els habitatges d'ús turístic i tot el que envolta això, impactes econòmics, socials, mediambientals, normatives, jurisprudència... Ens dirigim, d'acord amb el meu parer, a un futur pròxim on, en menor o major intensitat, totes les comunitats autònomes, grans ciutats i municipis amb major afluència turística i amb més dificultats per accedir a un habitatge digne, hauran de regular i normativitzar els habitatges d'ús turístic, tant en la seva creació, és a dir, en la substitució d'habitatges permanents per temporals, com en els requisits previs i durant l'oferta d'aquests. I, com he advertit, a partir d'una justificació vàlida i minuciosa de la necessitat de regular-ho per tal garantir i protegir l'interès públic.

BIBLIOGRAFIA

- Airbnb Host Guide 2023: Regulations in Berlin*. (2023, juliol 20). KeyNest - Smart Key Exchange. <https://keynest.com/de/blog/airbnb-host-guide-2023-regulations-in-berlin>
- Alcalde, J. C. (2016, novembre 21). *Economía colaborativa*. Economipedia. <https://economipedia.com/definiciones/economia-colaborativa.html>
- Alojamiento-turístico-en-viviendas-de-alquiler-Impactos-y-retos-asociados.-Informe-completo.-Exceltur.pdf*. (2015, juny 24). Recuperat 11 febrer 2024, de <https://www.exceltur.org/wp-content/uploads/2015/06/Alojamiento-tur%C3%ADstico-en-viviendas-de-alquiler-Impactos-y-retos-asociados.-Informe-completo.-Exceltur.pdf>
- Ayuntamiento de Bilbao. (2017). *Bilbao adecúa su normativa a la ley vasca de turismo en relación a las viviendas turísticas*. https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Noticia_FA&cid=1279171059896&language=en&pageid=3000075248&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Noticia_FA%2FBIO_Noticia
- Casado, D. (2024, març 11). *Solo 277 de los 24.000 pisos turísticos de Madrid tienen licencia del Ayuntamiento para ser alquilados legalmente*. Somos Madrid - elDiario.es. https://www.eldiario.es/madrid/somos/277-24-000-pisos-turisticos-madrid-licencia-ayuntamiento-alquilados-legalmente_1_10996005.html
- De la Encarnación, A.M. (2016). El alojamiento colaborativo: Viviendas de uso turístico y plataformas virtuales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 30-55. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i5.10350>
- Diferencias entre Apartamento Turístico (AT) y Vivienda de Uso Turístico (VUT)*. (2023, gener 20). <https://www.clizzz.com/es/diferencias-apartamento-turistico-at-vivienda-de-uso-turistico-vut/>
- Diferencias entre apartamento turístico y vivienda de uso turístico*. (2021). Vacation Rental Owners & Property Managers Blog - Lodgify. <https://www.lodgify.com/blog/es/apartamento-vivienda-turistico/>

Economía colaborativa. (2019, noviembre 7). IONOS Digital Guide.

<https://www.ionos.es/digitalguide/online-marketing/vender-en-internet/economia-colaborativa/>

FEVITUR. (2023, abril 27). *El impacto económico del turista español alojado en viviendas turísticas se multiplica por cinco desde 2019 y llega a los 20.388 millones de euros*.

Fevitur. https://fevitur.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3718:el-impacto-economico-del-turista-espanol-alojado-en-viviendas-turisticas-se-multiplica-por-cinco-desde-2019-y-llega-a-los-20-388-millones-de-euros&catid=69&Itemid=261&lang=es

Gavieiro-González, S. (2020). *Revisitación actualizada de la Directiva de servicios y de la libertad de establecimiento*.

https://www.ugr.es/~redce/REDCE34/articulos/06_GAVIEIRO.htm

GEFINSOL. (2018). *Diferencias entre «Apartamento Turístico» y «Vivienda de Uso Turístico»*.

<https://www.gefinsol.com/diferencias-entre-apartamento-turistico-y-vivienda-de-uso-turistico/>

Gentrificación turística: Un fenómeno que amenaza la sostenibilidad de los destinos. (2014, setiembre 10). *Tendencias Turismo*.

<https://tendenciaturismo.com/2014/09/10/gentrificacion-turistica-un-fenomeno-que-amenaza-la-sostenibilidad-de-los-destinos/>

Guillén Navarro, N. (2023). *Las viviendas de uso turístico en el contexto internacional. Visiones regulatorias en las ciudades de San Francisco, Nueva York, Londres, Berlín y Ámsterdam*.

https://www.researchgate.net/publication/372719667_Las_viviendas_de_uso_turistico_en_el_contexto_internacional_Visiones_regulatorias_en_las_ciudades_de_San_Francisco_Nueva_York_Londres_Berlin_y_Amsterdam

Guillén Navarro, N. (2020). *La regulación de la vivienda de uso turístico en España* (1ª). Iustel.

Informe Red 2 Red Mayo 2017.pdf. (2017). Recuperat 13 febrer 2024, de

<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-99801/Informe%20Red%202%20Red%20Mayo%202017.pdf>

Inside Airbnb. (2023, desembre 13). *Barcelona*. <http://insideairbnb.com/barcelona>

Instituto Nacional de Estadística. (2019). *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares*. https://www.ine.es/prensa/tich_2019.pdf

Junta de Andalucía. (2016). *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*. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2016/28/6>

Licencia de Actividad de Hospedaje,—Apartamentos, VUT y hoteles. (2019). *Ammplio Arquitectura e Interiorismo*. <https://ammplio.com/arquitecto-madrid/licencia-de-actividad-de-viviendas-turisticas-y-hoteles/>

Pla Especial Urbanístic d'Allotjaments Turístics | Ajuntament de Barcelona. (2022). <https://ajuntament.barcelona.cat/pla-allotjaments-turistics/ca/inici>

Principales evidencias de los efectos del resurgir de las viviendas turísticas en las ciudades españolas y recomendaciones para su tratamiento (p. 14-15). (2022). Exceltur. <https://www.exceltur.org/wp-content/uploads/2022/11/ReviTUR-EXCELTUR-Documento-completo-221122.pdf>

RESOLUCIÓ TER/800/2024, de 13 de març, per la qual es modifica la Resolució TER/2940/2023, d'11 d'agost, per la qual es declaren zona de mercat residencial tensionat diversos municipis, d'acord amb la Llei estatal 12/2023, de 14 de maig, pel dret a l'habitatge. (2024).

Saavedra, V. (2023, juliol 27). Diferencias entre vivienda vacacional y vivienda de uso turístico. *CheKin*. <https://chekin.com/blog/diferencias-entre-vivienda-vacacional-y-vivienda-de-uso-turistico/>

STJUE de 22 de septiembre de 2020. (2020). <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=150D692F0DB160DA82421DDE23AB0DD9?text=&docid=231406&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6335018>

Valentín Peñate, J. (2023, setembre 25). *Las viviendas turísticas: Regulación normativa y doctrina del Tribunal Supremo*. Legal Today. <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-civil/civil/las-viviendas-turisticas-regulacion-normativa-y-doctrina-del-tribunal-supremo-2023-09-25/>

Viviendas turísticas en España. (2023). INE.
https://ine.es/experimental/viv_turistica/experimental_viv_turistica.htm

JURISPRUDÈNCIA

- Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea en els assumptes acumulats C-724/18 i C-727/18, de 22 de setembre de 2020 (ECLI:EU:C:2020:743)
- Sentència del Tribunal Suprem 1766/2018, de 12 de desembre (ECLI:ES:TS:2018:4384)
- Sentència del Tribunal Suprem 26/2019, de 15 de gener (ECLI:ES:TS:2019:256)
- Sentència del Tribunal Suprem 1237/2019, de 24 de setembre (ECLI:ES:TS:2019:2853)
- Sentència del Tribunal Suprem 1400/2019, de 21 d'octubre (ECLI:ES:TS:2019:3258)
- Sentència del Tribunal Suprem 625/2020, d'1 de juny (ECLI:ES:TS:2020:1296)
- Sentència del Tribunal Suprem 1550/2020, de 19 de novembre (ECLI:ES:TS:2020:3842)
- Sentència del Tribunal Suprem 75/2021, de 26 de gener (ECLI:ES:TS:2021:210)
- Sentència del Tribunal Suprem 779/2021, de 2 de juny (ECLI:ES:TS:2021:2337)
- Sentència del Tribunal Suprem 109/2023, de 31 de gener (ECLI:ES:TS:2023:238)
- Sentència de l'Audiència Nacional 1060/2021, de 4 de març (ECLI:ES:AN:2021:1060)
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid 292/2016, de 31 de maig (ECLI:ES:TSJM:2016:4219)
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid 303/2016, de 2 de juny (ECLI:ES:TSJM:2016:6886)
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Galícia 661/2018, de 14 de febrer (ECLI:ES:TSJGAL:2018:661)
- Sentència del Tribunal Superior de Justícia del País Basc 354/2019, de 10 de juliol (ECLI:ES:TSJPV:2019:2247)
- Sentència del Jutjat Contenciós Administratiu de Santiago de Compostel·la 112/2023, de 26 de juliol (ECLI:ES:JCA:2023:4775)

PLANJEAMENTS MUNICIPALS

- *Aprovació definitiva del Pla especial urbanístic per a la regulació dels establiments d'allotjament turístic, albergs de joventut, habitatges d'ús turístic, llars compartides i residències col·lectives docents d'allotjament temporal.* (2022, gener 26). BOPB - Butlletí Oficial de la Província de Barcelona.
<http://bop.diba.cat/anunci/3177555/aprovacio-definitiva-del-pla-especial-urbanistic-per-a-la-regulacio-dels-establiments-d-allotjament-turistic-albergs-de-joventut-habitatges-d-us-turistic-llars-compartides-i-residencies-col-lectives-docents-d-allotjament-temporal-ajuntament-de-barcelona>
- *Delimitació provisional de les zones aptes per a la comercialització d'estades turístiques en habitatges (ETH) al municipi de Palma.* (2018).
https://urbanisme.palmademallorca.es/IMI/URBANISME/PRD/Planejament_urbanistic_pdf/Images%20Arxiu/PM-VARIS/PM-201800001/PM-201800001_Delim_Cat_part_1_DEF.pdf
- *Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje— Portal de transparencia del Ayuntamiento de Madrid.* (2019).
<https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Transparencia-por-sectores/Urbanismo/Planeamiento-urbanistico/Plan-Especial-de-regulacion-del-uso-de-servicios-terciarios-en-la-clase-de-hospedaje/?vgnextoid=b71cbc8d3c9f4610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=eae9508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>
- *Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, aprobación definitiva 31.03.2022, B.O.B. nº 65 de fecha 04.04.2022, Expte.- 2018-064662.* (2022).
https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Generico_FA&cid=1279215608265&langu

age=es&pageid=1279216046646&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Generico_FA%2FBI
O_Generico