

De las expectativas de mejora en la regulación jurídica de los pisos turísticos: la sostenibilidad como objetivo

Expectations for improvement in the legal regulation of tourist flats: sustainability as an objective

Dr. Manuel ESTEPA MONTERO

Profesor de Derecho Administrativo
de la UCM (ICCA)
mestepa@ucm.es

Resumen: El incremento imparable del número de alquileres turísticos, aparte de incrementar la oferta de instalaciones turísticas al visitante, ha provocado efectos indeseados en el tejido urbano de las grandes ciudades españolas. La tensión creada entre los residentes por la degradación de las zonas más afectadas por el fenómeno de los alquileres vacacionales ha generado, desde el inicio del 2024, una reacción pública en contra del turismo masivo, exigiendo a las autoridades el establecimiento de límites que consigan encauzarlo adecuadamente mediante movilizaciones en la calle. Las Administraciones públicas españolas que ya se encontraban suficientemente concienciadas de las consecuencias del fenómeno descrito han reaccionado prontamente aprovechando las nuevas perspectivas que abre la más reciente jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea. Cada nivel de gobierno, desde su respectiva posición competencial, ha proyectado una serie de actuaciones, la mayor parte de ellas coordinadas con la Administración territorial que les es más próxima para intentar revertir la situación y dar así satisfacción a las demandas ciudadanas.

Abstract: The unstoppable increase in the number of tourist rentals, apart from increasing the offer of tourist facilities to visitors, has caused undesirable effects on the urban fabric of large Spanish cities. The tension generated among residents by the degradation of the areas most affected by the phenomenon of vacation rentals has provoked, since the beginning of 2024, a public reaction against mass tourism, demanding that the authorities establish limits that manage to channel it properly through street mobilizations. The Spanish Public Administrations that were already sufficiently aware of the consequences of the phenomenon described have reacted promptly, taking advantage of the new perspectives opened up by the most recent jurisprudence of the High Court of Justice of the European Union. Each level of government, from its

respective position of competence, has planned a series of actions, most of them coordinated with the territorial Administration that is closest to them to try to reverse the situation and satisfy citizen demands.

Palabras clave: pisos turísticos, gentrificación, subida precios del alquiler ordinario, límites al alquiler vacacional.

Keywords: tourist flats, gentrification, rising prices of ordinary rents, limits on holiday rentals.

Sumario:

- I. **Introducción: El crecimiento imparable del alquiler turístico.**
- II. **La saturación del espacio urbano debido al alquiler vacacional.**
- III. **Los efectos provocados por el aumento descontrolado del turismo en la ciudad: La gentrificación y la gourmetización.**
- IV. **Reacción jurídica de las Administraciones públicas. Actuaciones de los Ayuntamientos de las principales ciudades españolas afectadas por el incremento del alquiler vacacional.**
 - 4.1. *Propuestas del Gobierno de España, de alcance general, para mejorar la regulación jurídica respecto de la posible limitación de los apartamentos turísticos.*
 - 4.2. *El Decreto 31/2024, de 29 de enero, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.*
 - 4.3. *Las medidas adoptadas por el Ayuntamiento de Madrid en 2024 para reorientar la cuestión de las viviendas de uso turístico.*
 - 4.4. *La prohibición de pisos turísticos en la ciudad condal a partir de 2029.*
- V. **Conclusiones.**
- VI. **Bibliografía.**

Recibido: septiembre 2024.

Aceptado: noviembre 2024.

I. INTRODUCCIÓN: EL CRECIMIENTO IMPARABLE DEL ALQUILER TURÍSTICO

La consideración del fenómeno turístico como el motor más destacado de la economía española resulta incuestionable a la vista de los datos macroeconómicos que se ofrecen por las entidades acreditadas en el análisis continuo de la marcha de nuestra economía. No en vano, su aportación al PIB español fue del 12,8 % en el ejercicio 2023, constituyendo dicho porcentaje un récord histórico. Pero aún mayor fue el impacto que el reciente repunte del turismo tras la pandemia que asoló el mundo durante los años 2020 a 2021 ha tenido en la dinamización de la economía española y es que el 70,8% del crecimiento del PIB español en el último año, que fue del 2,4% según el Banco de España, se atribuye a la actividad turística. El turismo igualmente destaca durante el último ejercicio por ser el sector líder en creación de empleo, cifrándose en el 17% del total generado durante 2023 con 95.224 nuevos empleos. Siendo la expectativa inmediata la de que las empresas ligadas a la actividad turística continúen creando empleo durante 2024, continuando así la senda de reducción de la temporalidad y de mejora en la renta obtenida por el trabajador desde que concluyó la pandemia¹.

La satisfacción a nivel macroeconómico no obsta para que, desde el punto de vista urbanístico, el rápido crecimiento turístico en las grandes ciudades provoque determinadas distorsiones que amenazan la sostenibilidad del fenómeno del turismo en su conjunto. Si el mero incremento en el número total de turistas que visita una ciudad genera ya distorsiones en el funcionamiento de los servicios públicos como los del transporte o la limpieza o en la capacidad del espacio urbano para permitir una movilidad fluida de las personas en las inmediaciones de los monumentos, lo cierto es que el rápido ascenso del número de visitantes que pernoctan en los apartamentos turísticos, si no se toman medidas correctoras, puede desencadenar toda una serie de consecuencias negativas que conducen a una degradación de la habitabilidad del centro de las ciudades, del llamado casco histórico; así como de aquellas áreas que se ven más afectadas por el fenómeno turístico, como los barrios que lindan con la franja litoral en el caso de las ciudades costeras.

¹ Redacción, “Valoración Turística Empresarial de 2023 y Expectativas para 2024”, en *Excelltur*, 17 de enero de 2024. BONILLA, R., “España, a por el reto de seguir haciendo historia en el Turismo”, en *La Razón*, 24-01-24.

El fenómeno descrito de acelerado crecimiento de los pisos turísticos en las principales ciudades españolas se veía venir y había sido pronosticado tanto por las Administraciones públicas como por las principales entidades del tejido económico. Sin embargo, una vez detectado el problema, la respuesta ha sido en la mayoría de los casos muy corta y errática. A lo anterior coadyuvaba el hecho de que el crecimiento de los pisos turísticos fuera percibido inicialmente como la primera manifestación de la llamada “*economía colaborativa*” que iba a comportar un cambio de paradigma en el modelo turístico general, al introducir en el sector la posibilidad de conectar a los particulares entre sí (*P2P, peer to peer*). La modalidad de hospedaje que se ponían en funcionamiento comportaba además la irrupción una nueva clase de turista, altamente conectado a las redes y capaz de gestionar en tiempo real la información requerida para desenvolverse sin dificultad en el lugar de destino. Con la consecuencia, de que buena parte del contingente de turistas opera individualmente a la hora de contratar la forma de desplazamiento, el lugar en el que va a pernoctar y las diferentes actividades de ocio que desea disfrutar².

Del lado de la oferta, las nuevas perspectivas que ofrecía el funcionamiento de internet a nivel global fueron aprovechadas para idear nuevos modelos de negocio que, en principio, permitirían a los particulares obtener rentas adicionales. Se trataba de ofertar a través de la red global, para cualquier potencial interesado, alojamientos en pisos o casas de propietarios individuales. Una oferta que eventualmente podría adoptar la forma de permuta con el piso o casa del destinatario de la oferta o bien concretarse mediante la formalización de un alquiler de corta duración. Así, la introducción pionera en el mercado de esta modalidad de alojamiento para estancias de corta duración fue percibida de manera positiva por la generalidad de sectores económicos y por la población en general.

Se trataba de una nueva modalidad de actividad económica que beneficiaría especialmente a unidades familiares de rentas medias; dinamizando el tejido económico a un nivel individual. Lo que, a su vez, generaría sinergias positivas en el comercio y la hostelería locales ya que la perspectiva que se manejaba era la de que favorecería sobre todo un turismo de carácter familiar, aumentando la duración media de las estancias e incrementando la facturación de los comercios

² SÁNCHEZ, R. A., “Economía colaborativa: un nuevo mercado para la economía social”, CIRIEC-España, en *Revista de Economía pública, social y cooperativa*, nº 88 / 231-258, p. 233. DEL BUSTO. E.; CEBALLOS MARTÍN, M., y PÉREZ GUERRA, R., “Marco normativo de los apartamentos y viviendas de uso turístico en España”, en *Journal of Tourism Analysis: Revista de Análisis Turístico*, Vol. 26, nº 1 (2019) 65, y PÉREZ GUERRA, R., “La regulación jurídico-administrativa de la intermediación turística en España a la luz de la nueva directiva de viajes combinados: las agencias de viajes en Andalucía”, en *Revista Aragonesa de la Administración Pública*, nº 49-50, p. 50.

de cercanía; así como de los restaurantes. La percepción del nuevo modelo en nuestro país comienza a sentirse con fuerza hacia 2010 cuando, a través de las sociedades intermediarias para la contratación turística en internet (Airbnb, Booking, Smoobu, Idealista, etc.) se publicitan los nuevos alojamientos, iniciándose un proceso continuo de crecimiento del número pisos turísticos que son contratados de modo directo por el viajero desde su lugar de residencia, con carácter previo. Y es que un elemento esencial para el éxito en el funcionamiento de la nueva modalidad turística era el de la intervención de las plataformas digitales de carácter turístico que ponía en contacto de modo fácil a los turistas individuales y los propietarios de alojamientos ofertados. La sociedad de intermediación obtiene una comisión por cada contratación que se lleve a cabo, tanto del oferente como del viajero.

El fenómeno descrito representaba, ya en 2015, 2.7 millones de plazas ofertadas, habiendo crecido entre 2010 y 2014 la demanda extranjera un 59,7%. Siendo desde entonces constante el crecimiento de esta modalidad de alojamiento turístico, dejando aparte el periodo de la pandemia que comenzó a finales de 2019.

Sin embargo, una vez recuperada la normalidad social tras la mitigación del Covid-19, el incremento se ha acelerado. De modo que sólo en el último año, 2023, el crecimiento ha sido del 35.4% hospedando a 8,4 millones de viajeros³. A este respecto, la asociación Exceltur que agrupa a 30 de las más destacadas empresas de la cadena de valor turística (alojamiento, transporte, agencias de viajes, centrales de reservas, entre otras) pone de manifiesto como, durante 2023, se ha multiplicado exponencialmente la incorporación de viviendas turísticas al mercado. En concreto, cifra en quince mil el número de nuevas plazas de alquiler turístico que se han puesto en oferta en las 25 principales ciudades españolas respecto del año anterior. Considerando este dato como determinante de un aumento de los problemas de acceso a la vivienda por parte de la población. A lo que se añaden otros efectos adicionales como la masificación y pérdida de vida cotidiana en las zonas más emblemáticas de las ciudades, generándose una percepción negativa de movimiento turístico por los residentes. El crecimiento desbocado de la oferta del alquiler turístico en nuestro país, por otra parte, no responde a un crecimiento tan acelerado en el incremento del número total de turistas que nos visitaron en 2023. Así el número de viajeros que visitaron España durante el último año fue, según el INE, de

³ DELGADO, J.T., “«Boom» del turismo «on line»”, en *El Mundo*, Madrid, 23-07-2015. Disponible en: www.elmundo.es. Se cita un estudio de la consultora E&Y, según el cual, el turismo vinculado a este tipo de arrendamiento de pisos generaría un 84% de impacto económico inferior al provocado por la oferta reglada constituida principalmente por los hoteles. Redacción, “Estadísticas del sector de arrendamiento turístico español 2023”, en *The Upperkey*, 26-01.2024. Disponible en: www.theupperkey.com.

85,1 millones de turistas con un crecimiento del 1,9% respecto de 2019 que es último año completo que no estuvo afectado por la pandemia. Dentro de un fenómeno global de incremento de los viajes a nivel internacional ante la mejora de las condiciones económicas en diversas zonas del mundo⁴.

De otro lado, el despegue de la nueva modalidad turística ha de enmarcarse en un contexto en el que el turismo es visto, desde hace décadas, como un fenómeno social de primer orden que supone en sí mismo un avance en el progreso de la humanidad. Dicha percepción lleva directamente a que, el artículo 24.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos recoja, al máximo nivel, el derecho de las personas al turismo como consecuencia obligada del ejercicio de su derecho al ocio y al descanso. Considerándose que su adecuado desarrollo, respetuoso con la normativa de la OMT, contribuirá a impulsar el entendimiento y el progreso de los pueblos con pleno respeto a sus valores culturales y tradiciones. El turismo, en consecuencia, se promueve a nivel mundial desde la mitad del siglo XX como una manifestación que contribuye al ocio, el esparcimiento y la educación de las personas.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que *“sin sostenibilidad, no habrá turismo en el futuro”*. Y es que la percepción por el turista del lugar de destino como un lugar compensado en su funcionamiento social y económico que es capaz de absorber los efectos negativos que provoca la afluencia de visitantes resulta esencial para potenciar la continuidad del crecimiento turístico en el largo plazo. Así, en la ya dilatada historia del turismo como lo conocemos en la actualidad, existen numerosos ejemplos de destinos que no han progresado adecuadamente dando lugar a un estancamiento cuando no a una clara regresión en la calidad y cantidad del flujo de visitantes. Factores tales como el mantenimiento de la seguridad ciudadana, el cuidado del medioambiente, el nivel de conservación del patrimonio histórico o la calidad de los establecimientos hoteleros y de restauración resultan vitales para la buena marcha del turismo. Sin embargo, dando un paso más en el análisis, existen otros rasgos que, en el momento actual, también coadyuvan de manera decisiva a hacer un determinado lugar atractivo para el turista. Me estoy refiriendo al mantenimiento de una red actualizada de comunicaciones a distancia, instalaciones e infraestructuras de transportes internacional, nacional y local adecuadas. Debiendo darse, por último, la concurrencia de factores intangibles para el que destino turístico alcance la excelencia turística a nivel mundial. Entre ellos, la necesaria paz social que viene determinada por un nivel de renta y de servicios para los residentes acorde con el de la oferta turística que se promueve o la presencia activa de la cultura y de la población local en la actividad turística que se desarrolla.

⁴ Redacción: “El turismo en España marcó récords en 2023”, en *Instituto de Comercio Exterior (ICEX)*, 14-02-2024. Disponible en: www.investinspain.org.

Se trata, por otra parte, de impulsar la desconcentración y desestacionalización de los flujos turísticos en el tiempo y en el espacio. Dando lugar a una actividad más amable y de mayor calidad para el visitante y el residente⁵.

El Código Ético Mundial para el Turismo (Resolución A/RES/406, XII) adoptado en la décimo tercera Asamblea General de la OMT (Santiago de Chile, de 27 de diciembre al 1 de octubre de 1999) ha constituido un hito decisivo para orientar las políticas turísticas del conjunto de la comunidad internacional hacia el logro del objetivo de la sostenibilidad. El principio de sostenibilidad, como tal, viene previsto en el artículo 5 del referido texto, de manera que el flujo de turistas contribuya de modo determinante a elevar el nivel de vida de la población de destino, sin que la conformación urbanística de los hoteles y del resto de los alojamientos deba provocar impactos negativos en el tejido económico y social existente. Debiendo, por el contrario, propiciar la contratación y el progreso de la población local. Una directriz que fuerza a las autoridades públicas y a los profesionales del sector a vigilar y analizar con carácter previo las iniciativas que pretenden ponerse en práctica. Los Estados y las entidades mercantiles que en ellos trabajan han de orientar su actividad al logro del máximo beneficio financiero, social y cultural, esto es, a la obtención del mayor impacto favorable; intentando, por el contrario, reducir los efectos negativos que puede conllevar en el plano social y ambiental⁶.

En consecuencia, la garantía de la sostenibilidad de la actividad turística entendida como una actividad inclusiva que es capaz de gestionar y compensar los eventuales efectos negativos que puede comportar, exige una planificación previa; de manera que se trate de prevenir y evitar las posibles consecuencias negativas que se adviertan por la vía de estudios y análisis económicos y urbanísticos. Como ejemplo de una actuación en dicha línea por parte de las Administraciones públicas españolas, cabe citar las Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030 que, como documento de trabajo, hizo

⁵ SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO, *Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030*, Documento de trabajo, Madrid, 20 enero 2019, pp. 9 a 14.

⁶ Vid. Organización Mundial del Turismo (OMT), *Código Ético Mundial para el Turismo*, adoptado mediante la Resolución A/RES/406, (XII) de la décimo tercera Asamblea General de la OMT, en Santiago de Chile, de 27 de diciembre al 1 de octubre de 1999. El artículo 3 del Código lleva por rótulo «*el turismo, factor de desarrollo sostenible*» afirmando en sus puntos 1 y 3, en relación con la cuestión suscitada, lo siguiente: 1. Todos los agentes del desarrollo turístico tienen el deber de salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales, en la perspectiva de un crecimiento económico saneado, constante y sostenible, que sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras. 3. *Se procurará distribuir en el tiempo y en el espacio los movimientos de turistas y visitantes, en particular por medio de las vacaciones pagadas y de las vacaciones escolares, y equilibrar mejor la frecuentación*, con el fin de reducir la presión que ejerce la actividad turística en el medio ambiente y de aumentar sus efectos beneficiosos en el sector turístico y en la economía local.

público la Secretaría de Estado de Turismo en enero de 2019. El instrumento aprobado propugna una nueva orientación en el desarrollo turístico para conseguir una sociedad mejor, más rica, igualitaria y abierta en línea con los ODS de 2030.

La sustentabilidad del turismo, por consiguiente, ha adquirido el carácter de rasgo clave a la hora de confeccionar los instrumentos de planificación y actuación de las diversas Administraciones públicas. Una idea que, desde la perspectiva del urbanismo, se liga de modo indefectible con el problema que genera la llegada masiva de viajeros a determinadas áreas de las grandes ciudades mediante el uso de viviendas de uso turístico conllevando para la población vecina una dificultad en el acceso a la vivienda por la vía del incremento de precios. En este punto, interesa recordar como el artículo 1 del RD Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo 7/2015 de 30 de octubre, establece las condiciones básicas para impulsar un desarrollo del medio urbano que permita las políticas de regeneración y renovación del tejido urbano existente que sean necesarias para garantizar el derecho del ciudadano a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Mientras que el art. 3 impone que el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible oriente las políticas públicas de ordenación, uso y transformación del suelo para asegurar que su utilización es conforme al interés general; lo que obliga a un uso de los recursos naturales que sea racional, teniendo como condicionante el logro de la debida cohesión social. Haciendo hincapié en posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual. Lo anterior, considerando que el primer derecho reconocido al ciudadano como básico en el ámbito de la Ley es el de disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible (art. 5.a). Nos encontramos pues ante una exigencia legal que recoge un mandato constitucional (art. 47) impulsado por el TJUE y el Tribunal Constitucional dirigido al legislador autonómico y que le obliga a orientar toda la acción urbanística hacia el logro del fin público consistente en facilitar el acceso en propiedad o alquiler a la vivienda⁷.

II. LA SATURACIÓN DEL ESPACIO URBANO DEBIDO AL EXCESO DEL ALQUILER VACACIONAL

La celebración de manifestaciones ciudadanas durante el final de la primavera y el comienzo del verano de 2024 en las principales ciudades turísticas españolas tales como Barcelona, Mallorca, Santa Cruz de Tenerife o Málaga en contra del turismo masivo. Actuaciones llamativas de grupos de activistas ambientales en determinados puntos de litoral como Menorca; o las recientes declaraciones

⁷ BAÑO LEÓN, J. M., *Derecho urbanístico Común*, 1ª edición, Iustel, Madrid 2009, pp. 168 a 170. A propósito del contenido del TRLS 2/2008, de 20 de julio.

formuladas por celebridades del mundo del cine en relación con la problemática del turismo en las Islas Baleares ponen de manifiesto la existencia de una percepción generalizada en buena de la sociedad española e incluso de nuestros visitantes, especialmente de las grandes ciudades, en el sentido de que existen zonas en las que resulta necesario poner determinados límites al fenómeno turístico con la idea de encauzarlo adecuadamente para que continúe contribuyendo al crecimiento sostenido de la economía española. Rasgo generalizado de las protestas llevadas a cabo en las ciudades españolas es la de que, salvo excepciones, no se percibe el turismo, en abstracto, como fenómeno negativo, sino los efectos que se derivan de un exceso del número total de turistas que se concentran en zonas específicas en una determinada época del año o bien contra determinado tipo de oferta turística que provoca efectos perversos en el funcionamiento ordinario de los servicios públicos o en la convivencia y en la economía de la ciudad⁸.

Realizando un análisis de los eslóganes e ideas más llamativas que hacían públicas los manifestantes en las concentraciones convocadas en las distintas urbes, cabe recordar lo que sigue. Una de las primeras movilizaciones tuvo lugar el 20 de abril en las capitales de las siete islas afortunadas bajo el lema '*Canarias tiene un límite*' pudiéndose leer rótulos como 'el turismo me sube el alquiler' o 'el paraíso no se hace con cemento'. Por su parte, '*Barcelona no se vende*' era uno de los lemas en la manifestación convocada en la ciudad condal el 9 de julio por la plataforma la Assamblea de barris pel Decreiximent Turístic, teniendo en cuenta que la región de Barcelona había recibido, según cifras oficiales, casi 26 millones de visitantes en 2023 que habían gastado 12.750 millones de euros. Por su parte, en la multitudinaria concentración realizada en Mallorca (unas 20.000 personas según la Policía Nacional), los participantes abogaban por '*Camvien el rumb. Posem límits al turisme*' exigiendo la adopción de medidas para limitar el número de turistas. Se trata de una manifestación tildada como histórica por sus organizadores en la medida en que era la primera vez que una movilización de este tipo tenía lugar en plena temporada turística, concretamente el día 21 de julio. Una semana después fue llamativa la actuación realizada por sorpresa por un numeroso grupo de activistas de la ONG GOB Menorca que bloquearon el acceso a una de las playas más emblemáticas de la isla para protestar por el exceso de visitantes, la ubicada en Cala Turqueta, Los participantes coparon el estacionamiento cercano con vehículos de residentes e impidieron la llegada del primer autobús contratado. Además, emplearon sus propios cuerpos y toallas de distintos colores para confeccionar un llamativo rótulo que, visto desde el aire, decía '*SOS Menorca*'.

⁸ ALCOLEA, A.; CURTIS, J., Y DOUGLAS, M., "El problema del turismo es la combinación de Airbnb y de rent a car", *el diario.es*, 28 de julio de 2024. En el mismo artículo periodístico se recoge la opinión del Director español Fernando Trueba quien manifiesta que "Hay que ponerle límites al turismo cuando la vida se hace imposible"

Con todo, la movilización más significativa por la vinculación más directa que se le quiso dar en relación con las consecuencias del exceso del alquiler vacacional en el centro de la ciudad, fue la de Málaga. Una manifestación que, además, reviste una trascendencia especial si tenemos en cuenta que no es una capital especialmente dada a la celebración de demostraciones callejeras de tipo reivindicativo. La manifestación que fue convocada el sábado 29 de junio por el «Sindicato de inquilinos e inquilinas de Málaga» bajo el lema ‘Málaga para vivir, no para sobrevivir’ tuvo un amplio eco en medios de comunicación extranjeros debido al carácter simbólico que, dentro del turismo español, tiene la Capital de la Costa del Sol malagueña. El objetivo era el de reivindicar el que los residentes pudieran ejercer su derecho de acceso a una vivienda digna que estaba fuertemente comprometido por el creciente número de turistas atraídos por el incremento de pisos turísticos, unos 12000, según el Registro de la Junta de Andalucía, sólo por detrás de Madrid y Barcelona. Lo que provocaba un aumento incesante del precio de la vivienda y de las rentas de alquiler hasta el punto de haber motivado, en la práctica, la expulsión de la mayoría de los vecinos del centro histórico que vivían en régimen de alquiler. El problema se agravaba en Málaga debido a que la diferencia entre los precios del mercado inmobiliario (14,2 € de media el metro de alquiler) y la renta media bruta de los empleados residentes era mayor que en el resto de las grandes ciudades españolas (27611 €/año). Así el periódico alemán «De Zeit» incluía en su edición digital, junto a fotos de la manifestación por la Alameda Principal, el titular de que «Las viviendas turísticas provocan que ya no queden viviendas asequibles para los locales». Mientras que el periódico británico de Daily Mail destacaba como «Más de 15.000 se unen en protestas contra el turismo en Málaga y aseguran sentirse extraños en su propia ciudad». Los eslóganes afirmaban que ‘*esto no es turismo, es una invasión*’ o ‘*suedos precarios, pisos millonarios*’⁹. En definitiva, se hacía hincapié en dar solución al problema que los malagueños consideran principal en este momento cual es el de poder acceder a la vivienda.

Las protestas esgrimidas por los activistas y vecinos que participaron en las manifestaciones ponen el acento especialmente en la repercusión negativa que tiene el turismo de cruceros y el alquiler vacacional cuando se realiza de forma masiva y sin los necesarios límites o modulaciones. La relevancia de la movilización acaecida en diferentes lugares emblemáticos del turismo español se deduce del hecho de que es la primera vez que responde a un posicionamiento mayoritario de la población residente que, además, había sido ya captado por las Administraciones autonómicas y locales, habiéndose traducido en la adopción

⁹ STUBER, M., “La prensa internacional recoge la manifestación por la vivienda en Málaga como una protesta contra el turismo masivo”, en *Diario Sur*, 30 de junio de 2024. Disponible en: www.diariosur.es. SÁNCHEZ, N., “Miles de personas se manifiestan en Málaga contra el turismo masivo”, en *El País*, 29 de junio de 2024. Disponible en: www.elpais.com.

de medidas normativas concretas. Y es que el problema de la vivienda es considerado por el conjunto de la sociedad española, según el Centro de Estudios Sociológicos (CIS) como el segundo problema más grave (21,2%), sólo por detrás de la política (23%) y por delante del paro (19,6%)¹⁰. Mientras que, en las ciudades turísticas, alcanza niveles aún superiores. Así, en Málaga, por ejemplo, el problema del acceso a la vivienda en alquiler fue considerado por el 34% de los encuestados como su primer o segundo problema más importante en 2023, de acuerdo con la encuesta realizada por Centro de Investigación Social Aplicada (CISA) dependiente de la Universidad de Málaga (UMA).

En cuanto al turismo de cruceros, se destaca especialmente la ocupación del espacio público que conlleva en un corto espacio de tiempo, dificultando la movilidad ciudadana en las áreas centrales y presionando el funcionamiento de los servicios públicos (limpieza, transporte o seguridad, por ejemplo). Además, se alega el nulo impacto económico que tal ocupación tiene para el tejido económico de la ciudad en la medida en que el crucerista, según las fuentes críticas sobre el tema, no realiza un gasto apreciable en el comercio y la hostelería de la ciudad que visita. Lo que ha llevado a propuestas de restricción de tráfico de este tipo con cierre de los muelles dedicados a tal finalidad en ciudades como Valencia o Barcelona.

Por lo que respecta al alquiler de pisos vacacionales, lo cierto es que las críticas vertidas por los manifestantes tienen mayor profundidad y alcance pues se trata de un fenómeno que, como ya he destacado, si bien inicialmente fue percibido como positivo, la imagen mayoritaria que se tiene del mismo en la actualidad ha cambiado para la generalidad de la población que reside en las grandes ciudades. Y es que la referida actividad de alquiler turístico se vincula indefectiblemente al crecimiento del precio de la vivienda en la ciudad tanto de compra como de alquiler. Una percepción que es difícil de rebatir pues, además de encontrarse avalada por la opinión de expertos como Pedro Marín Cots, Director del Observatorio de Medio Ambiente Urbano de Málaga (OMAU), parece evidente que, aparte de los nuevos alquileres turísticos que han sido creados ex profeso, buena parte de la oferta que se ha puesto en el mercado lo ha sido a partir de inmuebles en propiedad ya existentes, con lo que se ha

¹⁰ Redacción, *Un 83,6% de los españoles cree que no todos tienen las mismas oportunidades para acceder a una vivienda*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 24 de junio de 2024. Disponible en: www.cis.es. MONTILLA, C. G., "El precio de la vivienda es el principal problema que tienen los malagueños, según una encuesta de la UMA", en *La Opinión de Málaga*, 26 de febrero de 2024. Disponible en: www.laopiniondemalaga.es.

producido una conversión del alquiler ordinario en turístico, debido a la expectativa que existe de una mayor rentabilidad para el propietario en el alquiler vacacional.

III. LOS EFECTOS PROVOCADOS POR EL AUMENTO DESCONTROLADO DEL TURISMO EN LA CIUDAD: LA GENTRIFICACIÓN Y LA GOURMETIZACIÓN

El incremento incesante de los turistas que se alojan en los entornos urbanos de las principales ciudades españolas atraídos por los buenos precios de los alquileres turísticos ha provocado en el largo plazo -quince años desde el inicio del fenómeno en 2010- una transformación radical de la estructura de la propiedad inmobiliaria. Y es que, si al inicio del proceso, el número de pisos turísticos era escaso y su comercialización no era percibida como una amenaza para la vida cotidiana de la ciudad, en la actualidad, las cifras que se manejan -de 13502 en Madrid, aunque el 92% carece de licencia, ascendiendo a 26000 en Airbnb; 12000 registrados en Málaga, 1000 con licencia en tramitación; y 10101 en Barcelona, alcanzando los 18321 los pisos y habitaciones ofertadas en Airbnb- hacen que amplias zonas de las ciudades se hayan transformado radicalmente en la medida en que buena parte del parque inmobiliario se dedica al alquiler vacacional con la consiguiente expulsión de la antigua población residente hacia áreas periféricas de la urbe. Es lo que se conoce como gentrificación que comporta una renovación urbana que, en teoría, atrae a clase más acomodada a costa de la expulsión de la que la habitaba con anterioridad con menores recursos¹¹.

Dicho proceso podría ser considerado como natural en la evolución y el crecimiento de la ciudad si no fuera porque los nuevos habitantes con mayores recursos lo son sólo con carácter temporal. Es más, se trata de personas que usan la zona por un periodo corto de tiempo con un fin prioritario de obtener ocio y diversión. En consecuencia, no suele comprometerse con el mantenimiento del entorno a largo plazo ni tampoco por construir relaciones de vecindad que no va a poder mantener. Además, suele conllevar un uso masivo de los servicios públicos en la medida en que está orientado hacia el conocimiento del área que visitan con fines culturales, de esparcimiento y diversión. Todo el comercio

¹¹ Datos publicados por Redacción, “Madrid tiene más de 13.000 pisos turísticos, pero solo 1.000 tiene licencia: el mapa de la vivienda turística en la capital”, en *Infobae*, 24 de junio de 2024. Disponible en: www.infobae.com. SÁNCHEZ, N., “Miles de personas se manifiestan en Málaga contra el turismo masivo”, en *El País*, 29 de junio de 2024. Disponible en: www.elpais.com. LLAGUNES, A., “¿Cuántos Airbnb hay en Barcelona? Una web te los muestra todos”, en *Barcelona Secreta*, 26 de abril de 2024. Disponible en: www.barcelonasecreta.com. DELGADO, C., “Barcelona eliminará todas sus viviendas turísticas en 2029”, en *El Economista*, 21 de junio de 2024. Disponible en: www.economista.es.

y la hostelería de la zona se transforma para atender sus necesidades vitales, de modo que desaparece la larga serie de establecimientos que sirven la vida cotidiana ordinaria en una ciudad (ferreterías, droguerías, peluquerías, librerías, talleres de reparación de vehículos, etc) para ser sustituidos por establecimientos hosteleros o de ventas de productos artesanos que ofrezcan una imagen original de la gastronomía y del oficio que representan para captar la atención del turista o de desplazamiento placentero (gastrobares, restaurantes con diferentes orientaciones culinarias nacionales o internacionales, tiendas de artesanía local o de productos comestibles típicos, alquiler de bicicletas, etc.)¹².

La turistificación vendría constituida por el cúmulo de impactos negativos que se derivan del proceso descrito. Que no se limitan a la mera visión negativa que pueda tenerse del proceso comentado, sino que va mucho más allá. Comportando efectos tales como la pérdida de identidad de los habitantes que tienen que abandonar el área que tradicionalmente habitaban, de ahí la idea que se reitera en las manifestaciones realizadas de ‘sentirse extraños en la propia ciudad’. Igualmente cabe hablar del efecto de expulsión de centro vital de la urbe, lo que se relaciona con expresiones como ‘sentirse figurante en la propia ciudad’ o ‘habitantes de segunda clase’. Pero el grueso de los efectos perversos que un proceso de esta clase tiene para el conjunto de los habitantes de la urbe se deja sentir sobre todo en el plano económico en la medida en que la dedicación mayoritaria de pisos y apartamentos al alquiler turístico impide que los mismos sean dirigidos al alquiler tradicional de larga duración. Como consecuencia, la oferta ordinaria de alquiler se reduce drásticamente y los precios se incrementan progresivamente con lo que crece la dificultad económica de los hogares menos pudientes que suelen vincularse al alquiler.

El problema adquiere caracteres dramáticos cuando el alza del precio del alquiler supera el umbral máximo que pueden afrontar los demandantes. Así, cuando la renta exigida para alquilar un apartamento mínimo no puede ser afrontada por una unidad familiar, se produce su expulsión del mercado haciéndose inviable que la persona pueda ejercer su derecho constitucional a una vivienda digna. Un momento crítico que ya se deja sentir en las áreas más saturadas de las principales ciudades españolas cuando la inmensa mayoría

¹² La masificación del turismo, por otra parte, si no se controla puede llegar a producir efectos perversos en otros ámbitos tales como la saturación de la sanidad pública, el excesivo consumo de recursos naturales o la incomodidad en el uso de las infraestructuras de transporte. Todo lo cual abunda en la necesidad de prever con carácter prospectivo la orientación que va a seguir el turismo en cada destino. Vid. en este sentido, MORELL, P., “Miles de personas piden un cambio de rumbo en el modelo turístico de Mallorca”, en *Diario de Mallorca*, 21 de julio de 2024. Disponible en: www.diariodemallorca.es. El artículo recoge el elenco de efectos negativos que se atribuye al turismo masivo y las medidas que se proponen para combatirlo.

de los demandantes no pueden suscribir los contratos de alquiler ofertados debiendo trasladarse a otros municipios del área metropolitana. Comienza, de esta forma, un proceso de segunda expulsión de los ciudadanos ante el progreso imparable del alquiler vacacional. Con carácter colateral, el fenómeno descrito afecta igualmente al precio de compra de la vivienda libre ya que, por una parte, el aumento de pisos turísticos podría llegar a restringir el número de viviendas en venta; pero, sobre todo, porque existe un buen número de visitantes que eventualmente puede estar interesado en adquirir propiedades en las ciudades o lugares turísticos que disfrutaban y que terminan por realizar una operación de este tipo. Es lo que se denomina ‘inversión extranjera en el parque inmobiliario’ que desde hace décadas constituye una parte relevante del movimiento de compra en el sector que, en la actualidad, parece dirigir parte de sus operaciones al ámbito de las grandes ciudades¹³.

La “turistificación” como concepto, sin embargo, resulta ser un término puesto en tela de juicio por los expertos del sector en la medida en que vincula como efecto inherente al turismo el proceso descrito de transformación de la ciudad. Cuando, por el contrario, entienden que se trata de un efecto que sólo se produce en defecto de una falta de suficiente planificación territorial y urbanística por parte de las Autoridades competentes. Así, en situaciones normales, la concentración de propiedades inmobiliarias dedicadas a la actividad turística sólo se da en poblaciones que, desde sus inicios, han apostado por dicha actividad como vía principal de crecimiento. Dando lugar a los “municipios turísticos” tan habituales en la costa española (Salou, Benidorm o Marbella, por ejemplo). Estaríamos, en tales casos, ante supuestos de espacios destinados a la hiperespecialización turística. Lo que durante décadas se ha ligado a lugares que sólo estacionalmente, en la época estival, se encontraban a pleno rendimiento. El problema se habría producido en esta ocasión al no haber podido las Administraciones públicas prever con la suficiente antelación las consecuencias del fenómeno que comenzaba a ponerse en marcha hacia 2010. Además, cuando se emplea el término se suele olvidar los efectos beneficiosos que esa hiperespecialización provoca en el conjunto del territorio que recibe el flujo de visitantes. Comenzando por el beneficio para las empresas del sector, el crecimiento de la renta y el empleo de los ciudadanos o los beneficios que vía impuestos reciben las entidades públicas, con el que se financian buena parte de los servicios que reciben el conjunto de la población¹⁴.

¹³ Vid. DGPGU del Ayuntamiento de Madrid, *Diagnóstico del Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la Clase de Hospedaje*, 15-03-2019, que realiza un análisis de impactos en su apartado 4, pp. 37 ss. SEQUERA, J, ¿Qué es la turistificación?, en *La Razón*, 26-02-2017. Disponible en: www.larazon.es. CASADO, D., “Así funciona la ley anti Airbnb aprobada por el Ayuntamiento de Madrid”, en *el diario*, 27-03-2023, www.eldiario.es.

¹⁴ CANALIS, X., “Turistificación: la palabra de moda para demonizar al turismo”, en *Hosteltur*, 16 de mayo de 2017. Disponible en: www.hosteltur.com. El Profesor Calabuig de la Facultad de Geografía y Turismo de la Universidad Virgili i Rovira entiende que el término

El carácter absolutamente novedoso de la economía colaborativa a través de internet unido al libre juego de la actividad económica hizo el resto. Los intentos tempranos que hubo por parte de los Ayuntamientos afectados y las empresas del sector hotelero para frenar la expansión del fenómeno se vieron frenados por la jurisprudencia a la vista de conjunto de la normativa superior nacional y europea en vigor. Ha tenido que pasar por lo tanto un largo periodo de tiempo para que se hicieran visibles los efectos nocivos que el crecimiento descontrolado del alquiler vacacional tenía sobre el ciclo vital de las ciudades para que la jurisprudencia del Tribunal Superior de la Unión Europea tomara nota de lo acontecido, dando luz verde a la reacción de los Ayuntamientos y del resto de las Administraciones públicas.

Me estoy refiriendo al repertorio de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) relativa a la calificación de *“la protección del medio ambiente y del entorno urbano”* como razón imperiosa de interés general de las definidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (LAASE) y que, por consiguiente, habilita para limitar el acceso o ejercicio de una actividad económica o, como dispone el Considerando 56 de la Directiva de servicios homónima, *“justificar la aplicación de regímenes de autorización y otras restricciones”*¹⁵.

Pues bien, dentro de la doctrina jurisprudencial referida al tema, merece la pena referirse a la Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 22 de septiembre de 2020 (TJCE 2020, 224) (C-724/18 y C-727/18) que avanza en la consideración de que exigencias de política de vivienda de protección oficial o de lucha contra la presión inmobiliaria pueden constituir razones imperiosas de interés general cuando la densidad de población es alta y el mercado experimenta escasez estructural de viviendas. Así, a través de la mencionada Sentencia se resuelven dos solicitudes de decisión prejudicial planteadas por la Cour de cassation (Tribunal de Casación de Francia) en las causas seguidas entre las entidades

debería emplearse para aludir a modelos de especialización turística territorial elevada, de hiperespecialización turística.

¹⁵ A este respecto, cabe citar la Sentencia del TJUE (Sala Segunda) de 24 de marzo de 2011 (TJCE 2011, 71) (C-400/08), §77, a propósito del recurso interpuesto por la Comisión contra el Reino de España por el supuesto incumplimiento de las obligaciones que le incumbían por mor del artículo 43 CE y derivado de la imposición de restricciones al establecimiento de superficies comerciales en Cataluña, mantuvo que *“las restricciones a la libertad de establecimiento que sean aplicables sin discriminación por razón de nacionalidad pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general, siempre que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo”*. Y en el mismo sentido, se pronuncia también la Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 1 de octubre de 2009 (TJCE 2009, 304) (C-567/07), §30, según la cual, *“las exigencias de la política de vivienda de protección oficial y su régimen de financiación en un Estado miembro pueden constituir igualmente razones imperiosas de interés general”*.

Cali Apartments SCI y HX, de una parte, y el Fiscal General ante el Tribunal de Apelación de París y la ciudad de París, por otra. En los procesos de instancia ante el Tribunal de Apelación de París, las citadas sociedades mercantiles habían sido condenadas al pago de sendas multas y a la reversión de los edificios de los que eran propietarias en París a su uso como vivienda; al haber destinado al alquiler los mismos sin previa autorización de las autoridades locales a visitantes de paso, de forma continuada y por cortos intervalos de tiempo.

El TSJUE, §75, concluye que el artículo 9.1 b) y c) de la Directiva de servicios debe interpretarse teniendo en cuenta “*que una normativa nacional que, en aras de garantizar una oferta suficiente de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración a precios asequibles, somete determinadas actividades de arrendamiento a cambio de una remuneración de inmuebles amueblados destinados a vivienda a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, efectuadas de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo, a un régimen de autorización previa aplicable en determinados municipios en los que la tensión sobre los arrendamientos es particularmente acusada está justificada por una razón imperiosa de interés general como la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento y es proporcionada al objetivo perseguido, dado que este no puede alcanzarse con una medida menos restrictiva, en particular porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz*”¹⁶.

Por consiguiente, es, a partir de dicha doctrina de la jurisprudencia europea del año 2020, cuando los planes y resoluciones de los Ayuntamientos para luchar contra el fenómeno de gentrificación provocado por el incremento desenfrenado del alquiler turístico comienzan a tener una base jurídica sólida en la que asentar medidas globales de limitación del crecimiento o incluso de excluir dicha actividad en determinadas áreas de la ciudad. Recuerdo que, ya con anterioridad, las principales ciudades españolas habían adoptado múltiples iniciativas con la misma orientación viendo la dimensión que cobraba el proceso inmobiliario para la población residente. Así, por ejemplo, por citar sólo dos supuestos,

¹⁶ En el ámbito del alquiler vacacional, merece igualmente referir la reciente Sentencia de la Sala 4ª del TJUE de 16 de noviembre de 2023 (Ar, 414152) que en el asunto C-497/2022 declara que **no está** comprendido en el concepto de “*contratos de arrendamiento de bienes inmuebles*”, a efectos del artículo 24, punto 1, párrafo primero, del Reglamento (UE) n.º 1215/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, un contrato celebrado entre un particular y un profesional del turismo mediante el cual este último pone a disposición «*una vivienda de vacaciones para un uso personal de corta duración*», situada en un complejo vacacional explotado por ese profesional, y que incluye, además de la cesión del uso de esa vivienda, un conjunto de prestaciones de servicios (como por ejemplo, recepción y vigilancia del inmueble las 24 horas del día, limpieza diaria del apartamento, zonas comunes de ocio o de restauración) a cambio de un precio global. Aclarando el carácter se oferta turística que tienen los productos de este tipo.

pongo de manifiesto como el Pleno del Ayuntamiento de Palma, en la sesión ordinaria celebrada el 26 de junio de 2018, aprobó la delimitación provisional de las zonas aptas para la comercialización de estancias turísticas en viviendas (ETV) de uso residencial en el municipio, previendo la prohibición del alquiler de viviendas turísticas en toda la ciudad en edificios sujetos a la ley de propiedad horizontal. Mientras que sólo un año después, el Pleno del Ayuntamiento madrileño, en sesión de 27 de marzo de 2019, procedió a la aprobación definitiva del llamado *Plan Especial de Regulación de Usos Terciarios en la clase de hospedaje* (PEH) con la naturaleza jurídica de un plan especial del PGOU de 1997. El propósito del consistorio madrileño era el de restringir de modo radical el proceso que se estaba llevando a cabo en las áreas centrales de la capital, de conversión de viviendas residenciales en pisos turísticos.

Por último, conviene resaltar el hecho de que los movimientos reivindicativos que se han puesto en marcha en diversas ciudades españolas durante la primavera y el verano de 2024 no deben ser identificados propiamente con una visión negativa del turismo en abstracto. Al contrario, España se ha caracterizado siempre por la actitud abierta y hospitalaria de sus habitantes hacia el turista extranjero. Es más, parte del éxito de la industria turística española a nivel mundial se basa en la capacidad de acogida y atención esmerada hacia el visitante por la sociedad. De lo que ha de seguirse que las protestas desarrolladas van exclusivamente orientadas a combatir determinadas líneas de la actividad turística que, realizadas de manera descontrolada, imposibilitan el normal desenvolvimiento de la vida en las ciudades. A lo que ha de agregarse el efecto perverso que sobre un territorio muy limitado, como es el de las islas Baleares y Canarias o el centro histórico de las grandes ciudades, tiene la masificación turística cuando, en determinadas épocas del año, llega a desbordar la capacidad de acogida proyectada¹⁷.

¹⁷ VÁZQUEZ, A., “Una protesta para que no perdamos Málaga”, en *La Opinión de Málaga*, 28 de junio de 2024. Disponible en: www.laopiniondemalaga.es. Se afirma que en Málaga no existe turismofobia sino hartazgo y alarma ante el turismo masivo y ante la respuesta institucional tan tardía en combatirlo; además de una gran preocupación por la escasez y carestía de la vivienda que conlleva. Por su parte, BOHÓRQUEZ, L., “Baleares sale a la calle para protestar contra la masificación turística”, en *El País*, 21 de julio de 2024. Disponible en: www.elpais.com.

IV. REACCIÓN JURÍDICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ACTUACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LAS PRINCIPALES CIUDADES ESPAÑOLAS AFECTADAS POR EL INCREMENTO DEL ALQUILER VACACIONAL

4.1. *Propuestas del Gobierno de España, de alcance general, para mejorar la regulación jurídica respecto de la posible limitación de los apartamentos turísticos*

El conjunto de las Administraciones públicas españolas ha tomado buena nota de la situación económico-social creada en torno al crecimiento imparable de las viviendas de uso turístico. Lo que, a su vez, han motivado una serie de decisiones y actuaciones individuales que, si bien coinciden en el tiempo, han sido tomadas de manera autónoma por cada Administración en el ámbito de sus respectivas facultades. Aunque cabe subrayar que el resultado global obtenido no resulta discordante en la medida en que todas ellas se orientan sin excepción a proporcionar instrumentos jurídicos que avalen la necesaria intervención administrativa en materia urbanística allí dónde sea preciso. De modo que las decisiones que se tomen de modificación del planeamiento urbanístico cuenten con el suficiente respaldo jurídico, para dotar de eficacia y seguridad jurídica a la posterior actividad ejecutiva que se despliegue.

En relación con el tema objeto de estudio, conviene recordar como ya la reciente normativa estatal constituida por el art. 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, sobre el derecho de la vivienda contempla, como un instrumento idóneo para combatir supuestos de especial dificultad de acceso a la vivienda por los residentes de un territorio, el que las Administraciones competentes en materia de vivienda declaren, de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en su normativa reguladora y en el ámbito de sus respectivas competencias, «*zonas de mercado residencial tensionado*» a los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado. La declaración, conlleva la redacción, por parte de la Administración competente, de un plan específico que propondrá las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios existentes, así como su calendario de desarrollo. Una norma que, dado su alcance general, al dictarse al amparo del artículo 149.1.1.^a y 13.^a CE que atribuye al Estado las competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente (Disposición Final 7^a) avala igualmente, desde un planteamiento global, la viabilidad de medidas de tipo urbanístico que faciliten el acceso por los residentes a una vivienda permanente cuando se vea dificultada o impedida por una línea de actividad turística que resulte incompatible con dicha posibilidad.

El propio Gobierno de España, por otra parte, parece determinado a aumentar la supervisión de las viviendas de uso turístico (VUT), obligando a que tales contratos figuren debidamente formalizados por escrito. Igualmente baraja modificar la Ley de Propiedad Horizontal para facilitar el que los vecinos de las Comunidades de propietarios puedan autorizar o vetar pisos turísticos en sus fincas¹⁸. Se pretende que sea necesaria la autorización de las tres quintas partes de los vecinos para que se puedan instalar pisos turísticos. En la redacción vigente, es necesaria esta misma mayoría de titulares “que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación” para simplemente limitar o condicionar la implantación de este tipo de actividad. Con lo que la voluntad de los vecinos se convertiría en decisiva, en cualquier caso, para hacer posible el desenvolvimiento de la actividad del alquiler turístico.

Una previsión que sería compatible con la normativa autonómica más reciente. Así, por ejemplo, cabe recordar que el Decreto 31/2024, de 29 de junio, de la Junta de Andalucía, en su art. 1.3, advierte que no podrán ser viviendas de uso turístico las ubicadas en inmuebles cuyos títulos constitutivos o estatutos de la comunidad de propietarios contengan prohibición expresa para la actividad de alojamiento turístico, de conformidad con lo establecido en la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal. Y que, también enlaza como la propuesta de la asociación Exceltur en el sentido de que la legislación a nivel estatal dote de mayor respaldo jurídico y coadyuve al cumplimiento de las normativas autonómicas y locales vigentes¹⁹.

Desde una perspectiva municipal, conviene recordar que el Primer Edil del Ayuntamiento de Málaga se había mostrado partidario de que en la Ley de Vivienda 12/2023, de 24 de mayo, hubiera establecido una exacción para aquellos propietarios que ponen en arrendamiento dos o más viviendas de alquiler turístico; cuyo producto podría destinarse a facilitar el acceso a la vivienda de familias a largo plazo. E igualmente conviene resaltar como una última línea de actuación por parte del Ejecutivo central podría consistir en la activación de un plan de inversiones que reactivar la construcción de vivienda nueva en coordinación con el resto de las Administraciones públicas con el objetivo de conseguir aliviar las tensiones que se detectan en el mercado inmobiliario en general; pero, especialmente, en el de las grandes ciudades con un fuerte atractivo turístico²⁰.

¹⁸ VARGAS, J., “Estas son las medidas que están tomando las regiones y municipios para regular los pisos turísticos”, en *La Razón*, 5 de julio de 2024. Disponible en: www.larazon.es.

¹⁹ LEÓN, S., “El Gobierno lanza su plan para prohibir los pisos turísticos: “Generará grandes tensiones en las comunidades de vecinos”, en *Libre Mercado*, 26 de junio de 2024. Disponible en: www.libremercado.com. Redacción, “Valoración Turística Empresarial de 2023 y Expectativas para 2024”, en *Exceltur*, 17 de enero de 2024. BONILLA, R., “España, a por el reto de seguir haciendo historia en el Turismo”, en *La Razón*, 24-01-24

²⁰ SÁNCHEZ, N., “Miles de personas se manifiestan en Málaga contra el turismo masivo”, en *El País*, 29 de julio de 2024. Disponible en: www.elpais.com. STUBER, M., “Francisco de la

4.2. *El Decreto 31/2024, de 29 de enero, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía*

Las numerosas movilizaciones llevadas a cabo por entidades y asociaciones ciudadanas en las principales ciudades españolas durante la primavera y el verano de 2024 han constituido un punto de inflexión en la concienciación de los problemas derivados de un turismo masificado. La referida problemática, no obstante, se hacía sentir ya con fuerza en los años anteriores y fue percibida por los responsables políticos de las Comunidades Autónomas, así como por los rectores de las principales urbes afectadas por el fenómeno. En este sentido interesa recordar como Andalucía venía estudiando ya durante 2023 la actualización de su regulación sobre los alquileres turísticos representada por el Decreto 28/2016, sobre viviendas con fines turísticos. Se trataba de estudiar alternativas normativas que facilitarían a los Ayuntamientos poner coto a esta clase de alojamientos turísticos, ya fuera mediante el establecimiento de pautas que hicieran posible una cierta zonificación allí donde el incremento de los pisos turísticos hubiera conducido a una restricción significativa del alquiler ordinario. Ya fuera por la vía de prever una proporción máxima de alojamientos turísticos en relación con la comunidad de propietarios en la que se sitúan y son aceptados. O bien disponiendo la instalación de sonómetros que permitieran detectar excesos de ruido, evitando con antelación posibles roces de convivencia con los habitantes del entorno.

Una vez examinadas las alternativas, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía procedió a aprobar el Decreto 31/2024, de 29 de enero, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tratando de clarificar la titularidad de las competencias que recaían sobre el mismo objeto físico, las viviendas dedicadas al alquiler turístico, teniendo en cuenta la trascendencia que tendría la nueva normativa que se aprobaba. No en vano, Andalucía es el territorio de Europa con más inmuebles dedicados al alquiler turístico, estando censadas en la actualidad más de 117.000 viviendas de esta clase con una capacidad superior a 600.000 plazas.

Pues bien, el aludido Decreto pone de manifiesto el desigual desarrollo del fenómeno de los pisos turísticos en la región, siéndolo también los beneficios y las repercusiones negativas que se perciben, debiendo la Administración compaginar de manera equilibrada los distintos bienes e intereses jurídicos dignos de protección. Pero, además, aclara que las competencias autonómicas en materia turística

Torre propone cobrar una «tasa de solidaridad» a los pisos turísticos en Málaga”, en *Diario Sur*, 15-03-2023. Disponible en: www.diariosur.es

se limitan a la ordenación, planificación y promoción del sector turístico; esto es, a la determinación de cuáles son las condiciones y requisitos para la prestación de un servicio turístico. De manera que son los instrumentos de planeamiento urbanístico o las ordenanzas municipales las que pueden establecer las correspondientes prescripciones sobre el uso compatible o complementario de este tipo de viviendas que sirven de alojamiento turístico con el residencial, o introducir otro tipo de limitaciones sectoriales diferentes a las de ordenación turística de conformidad con los principios de proporcionalidad, objetividad, necesidad y seguridad jurídica²¹.

El Decreto andaluz se hacía eco, de este modo, de la jurisprudencia más reciente de la Sala 3ª del Tribunal Supremo representada por la Sentencia de 31 de enero de 2023, en la que los Magistrados de la Sección 5ª de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, confirmaron la legalidad de la prohibición del alquiler de viviendas para uso turístico en la ciudad de Palma de Mallorca adoptada mediante Orden de 26 de junio de 2018 que aprobó la delimitación provisional de las zonas aptas para la comercialización de estancias turísticas en viviendas (ETV) de uso residencial en el municipio. Entendieron que eran “evidentes y consistentes” los razonamientos alegados por el Ayuntamiento palmesano para prohibir el alquiler vacacional en viviendas plurifamiliares. Los motivos aducidos, fundados en numerosos estudios e informes, se centraban en subrayar el efecto negativo que la referida actividad tiene sobre la vida en los barrios; comportando escasez de oferta de alojamientos en alquiler para su población residente; exigiéndose una renta creciente que limita el acceso a la vivienda de un tercio de la población habitual. Siendo igualmente relevantes los impactos causados sobre los recursos energéticos, hídricos, las infraestructuras públicas, las vías de transporte, el medio ambiente y la ordenación del territorio. Con lo que dicha medida, a pesar de comportar una restricción total de este tipo de actividad turística en el municipio en viviendas sujetas a la Ley de Propiedad Horizontal, se estimaba necesaria, proporcionada y no incompatible con la Directiva Europea de Servicios. Una norma que, por el contrario, propugna con alcance general la posibilidad de desarrollo de cualquier actividad económica en cualquier inmueble, cualesquiera que sea su tipología.

²¹ En el mismo sentido se están orientando otras Comunidades Autónomas. Así, el Gobierno de la Generalitat Valenciana aprobó un Decreto-Ley con fecha 2 de agosto de 2024 (Diario Oficial de 7 de agosto) sobre *modificación de la normativa reguladora de las viviendas de uso turístico (VUT)*. Entre las principales novedades que contiene, destaca la introducción de un nuevo art. 23 bis, según el cual, la inscripción de las viviendas de uso turístico en el registro de turismo de la Comunidad Valenciana tiene una validez de cinco años. Para renovar la inscripción, el titular de la actividad, con el permiso expreso del propietario, deberá presentar, dentro del mes anterior a la finalización de cada periodo, una declaración responsable de renovación acompañada de un nuevo informe municipal favorable de compatibilidad urbanística de la vivienda para su uso turístico.

La referida Sentencia del Tribunal Supremo, en su FFJJ 3º y 4º, seguía la línea sentada por anteriores resoluciones de la misma Sala, representadas por las SSTS 75/2021, de 26 de enero (Ar. 145/2021) y 1.550/2020, de 19 de noviembre (Ar. 5293/2020) (RCA 5958/2019), que, a su vez, acogían los razonamientos de la ya citada STJUE de 22 de septiembre de 2020 (Ar. 224/2020), considerando que era evidente en el que la intervención normativa municipal estaba más que legitimada por cuanto tal intervención iba claramente, y sin duda, dirigida a la protección del “*derecho a la vivienda*”, digna y adecuada recogido en el art. 47 CE; así como al control que trata de evitar el deterioro del “*entorno urbano*”, mencionado por la Directiva de Servicios.

Consideraba el Alto Tribunal que la concurrencia efectiva en los supuestos de hecho examinados de los dos conceptos citados -el derecho de acceso a la vivienda y el control del entorno urbano- habilita la citada intervención municipal, en uso de la potestad de planeamiento, ante “una razón imperiosa de interés general que autoriza a la Administración local, para someter a las VUT de referencia a una calificación o régimen de usos urbanística” que no se encamina a la exclusión de la normativa europea y la española que la traspone sobre libre prestación de servicios, sino “a posibilitar la efectiva conciliación, de la citada y lícita actividad económica del alquiler vacacional, con la organización del régimen interno de la ciudad, posibilitando la convivencia residencial estable y habitual con una actividad caracterizada por su transitoriedad y falta de permanencia, al responder a necesidades alojativas de carácter circunstancial.

En concreto, la nueva norma modificaba la redacción del art. 2 del Decreto 28/2016, de 2 de febrero, por la que se regulan las viviendas de uso turístico previendo que los Ayuntamientos, por razón imperiosa de interés general, podrán establecer limitaciones proporcionadas a dicha razón, en lo que respecta al número máximo de viviendas de uso turístico por edificio, sector, ámbito, periodos, área o zona. Debiendo dichas limitaciones obedecer a criterios claros, inequívocos y objetivos, a los que, además, se haya dado debida publicidad con anterioridad a su aplicación²².

El consejero competente, D. Arturo Bernal Bergua, Consejero de Turismo, Cultura y Deporte, ha destacado que el Gobierno incrementará el número de inspectores, cuya competencia se reserva la Junta, para luchar contra la clandestinidad y la oferta ilegal; aunque entiende que el eje del control de las

²² Redacción, “Los ayuntamientos andaluces podrán limitar las viviendas de uso turístico desde el 22 de febrero”, en *Diario de Sevilla*, 2 de febrero de 2024. Disponible en: www.diariodeservilla.es. SAIZ, E., “Los Ayuntamientos andaluces serán competentes para limitar o prohibir la instalación de pisos turísticos”, en *El País*, 29 de enero de 2024. Disponible en: www.elpais.com.

VUT ha de provenir de la vigilancia digital. Una línea de trabajo que coincide con la patronal del sector, por cuanto Carlos Pérez-Lanzac, en cuanto Presidente de la Asociación de Viviendas Turísticas de Andalucía (AVVA), cree que el intrusismo perjudica la imagen que se tiene de dicha actividad turística; apostando por la profesionalización.

En este sentido, el Consejero de Turismo, Cultura y Deporte afirmó que la Junta comunicará de forma automática a los ayuntamientos el alta de una vivienda en el registro de turismo para que el municipio en cuestión pueda comprobar su compatibilidad con la zonificación o el planeamiento urbanístico vigente. Una medida que se vería asimismo acompañada por la puesta en marcha un sistema automatizado de comunicación de información entre la Junta, los Municipios y los empresarios del sector que asegure la eficacia en la inspección al disponer de un control cruzado de los datos de cada una de las viviendas de uso turístico existentes.

La reacción de los Ayuntamientos a la norma autonómica no se hizo esperar siendo especialmente trascendentes las decisiones adoptadas por las Corporaciones municipales de las dos principales ciudades andaluzas, Sevilla y Málaga.

El alcalde de Sevilla, D. José Luis Sanz, al recibir la noticia del nuevo Decreto anunció que la Gerencia Municipal de Urbanismo y Medio Ambiente del Ayuntamiento desplegaría instrumentos para restringir las viviendas de uso turístico en zonas de la ciudad especialmente presionadas por este tipo de actividad turística. El problema se dejaba notar especialmente en el Casco Histórico, en barrios como Santa Cruz en donde los vecinos se sentían desbordados por el número de alojamientos turísticos en alquiler, pues 6 de cada 10 viviendas de la zona se dedicaban ya a esta finalidad.

El Ayuntamiento en Pleno de Sevilla, en sesión celebrada el día 21 de marzo de 2024, (Boletín Oficial de la Provincia número 64, de fecha 3 de abril), aprobó inicialmente, por razones de imperiosa necesidad, la propuesta de limitación del número máximo de viviendas de uso turístico en la ciudad de Sevilla a 32400, restringiéndose en el casco histórico a un máximo de 3323, de conformidad con el Decreto 31/2024, de 29 de enero, por el que la Junta de Andalucía concede a los ayuntamientos potestad para restringir al número máximo de estas viviendas, estableciendo límites proporcionados a la cantidad de viviendas de esta categoría a implantar en las distintas zonas de la ciudad.

El parámetro empleado para acotar el número máximo de viviendas en alquiler turísticos se concretó en determinar que el número de viviendas turísticas

máximas registradas permitidas en cada zona no superaría el 10 por ciento del total de viviendas familiares disponibles. Considerándose, por lo tanto, esta cifra como el umbral que marcaría “la máxima presión turística admisible”. Se distinguían, en consecuencia, tres zonas (1, 2 y 3) caracterizadas, respectivamente, por la exigencia de decrecimiento al superar el límite señalado (11 barrios del casco antiguo: Santa Cruz, Arenal, Alfalfa, San Bartolomé, Feria, Encarnación-Regina, Santa Catalina, San Lorenzo, San Gil y, San Vicente; más el barrio de Triana Casco Antiguo); por la posibilidad de un crecimiento controlado al no superarse el 10% (los barrios de San Julián, San Bernardo y el Museo); y por un crecimiento sin restricciones al encontrarse por debajo del 5% (que incluía a los 94 barrios restantes).

La propuesta de limitación se revisaría al año de la entrada en vigor de la misma. Para, con posterioridad, ser objeto de revisión periódica, cada cuatro años, sin perjuicio de que la adaptación pudiera efectuarse en un periodo menor, cuando razones excepcionales así lo aconsejaran.

No obstante, la propuesta finalmente no salió adelante en la votación final para convertirse en norma debido a que los concejales de la oposición votaron en contra aduciendo que no se había tenido en cuenta la “*presión turística real*” soportada por el municipio, lo que incluía, además de los pisos turísticos, el número de plazas hoteleras; al no haberse incorporado las alegaciones formuladas por las formaciones políticas ni tampoco por las asociaciones vecinales. Las propuestas de éstas últimas habían sido previamente rechazadas por los técnicos de la Gerencia de Urbanismo al considerarlas bien contrarias al Decreto o bien desproporcionadas y discriminatorias²³.

El Ayuntamiento de Málaga, dirigido por D. Francisco De la Torre Prados, por su parte, ha restringido, mediante Instrucción 1/2024, de 7 de junio de 2024, los pisos turísticos exclusivamente a aquellos inmuebles que dispongan de una entrada independiente o que se encuentren en bloques destinados íntegramente a dicho servicio en aplicación del art. 6.4.2 del Plan General de Ordenación Urbana de 2011 que regula el uso turístico de hospedaje. Se trata de una medida que tendrá vigencia mientras se elabora una Ordenanza Municipal que limite el número de viviendas de uso turístico en función de los niveles de saturación de cada zona. No teniendo, además, la medida adoptada eficacia retroactiva

²³ PEINADO, F., “Los vecinos en peligro de extinción del barrio con más pisos turísticos de España: “No queremos ser una nueva Venecia”, en *El País*, 24 de abril de 2024. Disponible en: www.elpais.com. SAIZ, E., “La debilidad política del alcalde de Sevilla impide que salga adelante la limitación de pisos turísticos”, en *El País*, 20 de junio de 2024. Disponible en: www.elpais.com. BAYORT, J., “La oposición bloquea también la limitación de las viviendas turísticas en Sevilla”, en *ABC de Sevilla*, 20 de junio de 2024. Disponible en: www.abc.es/sevilla

para los pisos con licencia con anterioridad a la fecha de publicación del citado Decreto 31/2024, de 29 de enero, andaluz sobre las VUT. En cualquier caso, la Ordenanza que se apruebe seguirá exigiendo que los pisos turísticos tengan acceso independiente. Debiendo las instalaciones generales -luz, agua, teléfono, etcétera- ser autónomas de las del resto del bloque. Además, el Consistorio malagueño examina la conveniencia de adoptar medidas adicionales como podría ser prohibir la reconversión en pisos de bajos comerciales; y anuncia que examinará detalladamente el alto número de solicitudes de licencia que se presentaron en los meses inmediatamente posteriores a la publicación del Decreto de la Junta de Andalucía²⁴.

4.3. Las medidas adoptadas por el Ayuntamiento de Madrid en 2024 para reorientar la cuestión de los pisos de uso turístico

El asentamiento de la doctrina del Tribunal Supremo relativa a la viabilidad de la limitación de los pisos turísticos ha impactado igualmente en el capital de España. De este modo, los efectos nocivos que se dejan sentir en la gran ciudad caracterizada por la reducción de la oferta de vivienda residencial en alquiler, la proliferación de pisos sin licencia dedicados al alquiler vacacional, el progresivo vaciamiento del centro, los problemas de convivencia con los vecinos, y el deterioro de la imagen de la actividad turística para la capital llevó al consistorio madrileño a anunciar, a 25 de abril de 2024, un «Plan de Acción» consistente en una serie de medidas que pretenden marcar un cambio de rumbo en la gestión de este tipo de actividad.

Esencialmente, dentro de la problemática señalada, destaca la consideración de que el Plan Especial de Hospedaje (PEH) del Ayuntamiento de Madrid, aprobado el 27 de marzo de 2019, había resultado insuficiente para evitar la proliferación clandestina de vivienda turística en alquiler dentro de la capital. Una tendencia que se pretendía corregir mediante la adopción de las siguientes iniciativas.

La suspensión temporal del otorgamiento de las licencias municipales de VUT con carácter inmediato; lo que marcaba una orientación clara para el

²⁴ SÁNCHEZ, N., “Miles de personas se manifiestan en Málaga contra el turismo masivo”, en *El País*, 29 de julio de 2024. Disponible en: www.elpais.com. P.D.A., “El plan de Málaga para “limitar” los pisos turísticos: entradas individuales y alquiler mínimo para los locales”, en *El Confidencial*, 11 de junio de 2024. Disponible en: www.elconfidencial.com.

mercado de la vivienda. El aumento de las sanciones para aquellos propietarios cuyos inmuebles operaran como pisos de uso turístico en régimen de alquiler sin contar con la preceptiva licencia del Ayuntamiento. También se anunció el incremento en el número de inspectores dedicados a controlar la regularidad de este tipo alquileres. E igualmente la publicación de un listado oficial de VUT con licencia, indicando cuál era su ubicación real.

Los objetivos del plan de acción anunciado por el Consistorio madrileño eran, asimismo, múltiples; pues pretendía propiciar un incremento de la oferta de vivienda residencial en la zona centro, atrayendo nuevos vecinos, al impedirse la implantación de nuevas VUT; ordenar la oferta turística ofreciendo un turismo de calidad a los visitantes al clarificar el producto turístico; mejorar la calidad de vida de los madrileños que se puedan ver afectados por los problemas de convivencia derivados de la actividad de algunas VUT; y dotar de mayor seguridad a los visitantes que opten por este tipo de inmuebles para disfrutar de la ciudad, al reducirse las situaciones de ilegalidad.

Además, ha de tenerse en cuenta que las actuaciones anunciadas se unen a la realización por el Área de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid de reuniones con representantes del sector, así como de los afectados para trabajar en la confección de la Modificación del Plan General que ordene, con alcance general y a largo plazo, la actividad de los pisos turísticos en la capital; tratando de encontrar un equilibrio entre la libre actividad económica en el ámbito turístico y las necesidades de los residentes y de la ciudad en su conjunto²⁵.

4.4. *La prohibición de pisos turísticos en la ciudad condal a partir de 2029*

El Alcalde del Ayuntamiento de Barcelona, D. Jaume Collboni Cuadrado, anunció el 21 de junio de 2024 su «Plan Viure» que tiene el propósito de cambiar radicalmente el panorama inmobiliario en la ciudad, pues conlleva eliminar los pisos turísticos de Barcelona a finales de 2028. Lo que supone recuperar los 10000 pisos turísticos que existen en la actualidad en Barcelona en aplicación del Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT), que regula el establecimiento de alojamientos turísticos en la capital catalana.

²⁵ Redacción, “El Ayuntamiento activa un plan de acción para ordenar las viviendas de uso turístico: congela la concesión de licencias y endurece las sanciones”, en *Ayuntamiento de Madrid*, 25 de abril de 2024. Disponible en: www.ayuntamientodemadrid.es. Redacción, *Madrid congela las licencias y aumenta las sanciones del alquiler turístico*, hosteltur 25 de abril de 2024. Disponible en: www.hosteltur.com.

La intención del Ayuntamiento es la de aplicar el Decreto ley de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico y que, en la actualidad, tramita el Parlamento de Cataluña como proyecto de ley para que pueda ser objeto de enmienda por los grupos parlamentarios. La nueva Ley se convierte en una gran oportunidad para el Ayuntamiento condal pues, esencialmente, prevé que las nuevas licencias tengan una duración de cinco años, prorrogables siempre que el planeamiento urbanístico lo permita, y establece un régimen transitorio de cinco años para que los propietarios de las viviendas turísticas ya existentes puedan actualizar su situación y conservar su licencia actual. De modo que, partiendo de este marco regulador si se deja transcurrir el periodo de vigencia de las licencias actuales y no se permite para el futuro la figura de los VUT en el planeamiento urbanístico, queda expedita la posibilidad de destinar las 10000 viviendas ahora dedicadas al alquiler vacacional a un uso residencial.

La Federación Catalana de Apartamentos Turísticos (Federatur) manifestó su oposición a la nueva norma ya desde su texto inicial, afirmando que "el Decreto aprobado perjudica gravemente al turismo y a Cataluña". En concreto, su Presidente, D. David Riba, entendía que, pese a las enmiendas introducidas, "la nueva regulación mantiene la indefensión del sector y deja el futuro de miles de empresas y más de 25.000 puestos de trabajo en el aire". Mientras que, por su parte, un Grupo de Diputados del Partido Popular interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1 a 3 así como contra las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª del texto que fue admitido a trámite el 24 de febrero de 2024.

El Decreto-ley autonómico prevé que en los municipios que presenten problemas de acceso a la vivienda permanente o que ya tienen más de cinco pisos turísticos por cada 100 habitantes, la actividad turística solo es compatible con el uso residencial si lo permite expresamente el planeamiento urbanístico, siempre que se justifique que hay suficiente suelo para uso domiciliario habitual y permanente de la población residente. Una regulación que teniendo en cuenta la escasez de suelo existente en la ciudad condal, hace inviable la continuidad de la actividad de los pisos turísticos. Por consiguiente, la corporación barcelonesa contempla no propiciar ningún instrumento urbanístico que declare que la vivienda puede destinarse a domicilio habitual y permanente o al uso turístico, y así eliminar las actuales viviendas turísticas en noviembre de 2028²⁶.

²⁶ PAREJA, C., "Collboni prohibirá los pisos turísticos", en *Idealista*, 21 de junio de 2024, Disponible en: www.idealista.es/news. Redacción, "El Parlamento catalán avala la regulación sobre los pisos turísticos y será menos restrictiva", en *Idealista*, 20 de diciembre de 2023. Disponible en: www.idealista.es/news. DELGADO, C., "Barcelona eliminará todas sus viviendas turísticas en 2024", *El Economista*. Disponible en: www.economista.es.

V. CONCLUSIONES

La sostenibilidad del turismo ha adquirido, en el momento presente, el carácter de rasgo clave a la hora de confeccionar los instrumentos de planificación y actuación de las diversas Administraciones públicas. Una idea que, desde la perspectiva del urbanismo, se liga de manera indefectible con el problema que genera la llegada masiva de viajeros a determinadas áreas de las grandes ciudades mediante el uso de viviendas de uso turístico conllevando para la población vecina una dificultad adicional en el acceso a la vivienda por la vía del incremento de precios. En este punto, interesa recordar como el artículo 3 del RD Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo 7/2015, de 30 de octubre, ya impuso que el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible oriente las políticas públicas de ordenación, uso y transformación del suelo para asegurar que su utilización es conforme al interés general; lo que obliga a un uso de los recursos naturales que sea racional, teniendo como condicionante el logro de la cohesión social. Destacando especialmente por su empeño en posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual. Lo anterior, considerando que el primer derecho reconocido al ciudadano como básico en el ámbito de la Ley es el de disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible (art. 5.a). Nos encontramos pues ante una exigencia legal que recoge un mandato constitucional (art. 47) impulsado por el TJUE y el Tribunal Constitucional, dirigido al legislador autonómico y que le obliga a orientar toda la acción urbanística hacia el logro del fin público consistente en facilitar el acceso en propiedad o alquiler a la vivienda

La celebración de manifestaciones ciudadanas durante el final de la primavera y el comienzo del verano de 2024 en las principales ciudades turísticas españolas tales como Barcelona, Mallorca, Santa Cruz de Tenerife o Málaga en contra del turismo masivo han marcado un hito para el devenir de la regulación jurídica de las VUT. Actuaciones llamativas de grupos de activistas ambientales en determinados puntos de litoral como Menorca; o las recientes declaraciones formuladas por celebridades del mundo del cine en relación con la problemática del turismo en las Islas Baleares ponen de manifiesto la existencia de una percepción generalizada en buena parte de la sociedad española e incluso de nuestros visitantes, especialmente de las grandes ciudades, en el sentido de que existen zonas en las que es necesario poner determinados límites al fenómeno turístico con la idea de encauzarlo adecuadamente para que continúe contribuyendo al crecimiento sostenido de la economía española. Rasgos generalizados de las protestas llevadas a cabo en las ciudades españolas es la de que, salvo excepciones, no se percibe el turismo, en abstracto, como fenómeno negativo, sino los efectos que se derivan de un exceso del número total de turistas que se concentran en zonas específicas en una determinada época del año o bien contra determinado tipo de oferta turística

que provoca efectos perversos en el funcionamiento ordinario de los servicios públicos o en la convivencia y en la economía de la ciudad.

Las numerosas movilizaciones llevadas a cabo por entidades y asociaciones ciudadanas en las principales ciudades españolas durante la primavera y el verano de 2024 han constituido pues un punto de inflexión en la concienciación de los problemas derivados de un turismo masificado. La referida problemática, no obstante, se hacía sentir ya con fuerza en los años anteriores y fue percibida por los responsables políticos de las Comunidades Autónomas, así como por los rectores de las principales urbes afectadas por el fenómeno. En este sentido interesa recordar como Andalucía venía estudiando ya durante 2023 la actualización de su regulación sobre el alquiler turístico representada por el Decreto 28/2016, sobre viviendas con fines turísticos. Se trataba de estudiar alternativas normativas que facilitarían a los Ayuntamientos poner coto a los alojamientos turísticos. Ya fuera mediante el establecimiento de pautas que hicieran posible una cierta zonificación allí donde el incremento de los pisos turísticos hubiera conducido a una restricción significativa del alquiler ordinario como el fijar un porcentaje máximo de pisos en alquiler en relación con el total de inmuebles del área. Ya fuera por la vía de prever una proporción máxima de alojamientos turísticos en relación con la comunidad de propietarios en la que se sitúan y sean aceptadas; o bien imponiendo la debida proporción de alojamientos de esta clase con el número total de residentes en la ciudad.

En última instancia, las movilizaciones ciudadanas han impulsado al conjunto de los responsables en todos los niveles de las Administraciones públicas españolas en el sentido de adoptar decisiones normativas y ejecutivas que pretenden constituir un punto de inflexión en el tratamiento de la cuestión. Intentado mitigar, cuando no evitar completamente, las repercusiones negativas que derivan de un crecimiento exponencial de la actividad de los pisos turísticos en determinadas zonas especialmente atractivas del territorio.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALCOLEA, A. y CURTIS, J., «*Michel Douglas: “El problema del turismo es la combinación de Airbnb y de rent a car”*», en *el diario.es*, 28 de julio de 2024.
- ALFONSO SÁNCHEZ, R., «*Economía colaborativa: un nuevo mercado para la economía social*», en *CIRIEC-España, Revista de Economía pública, social y cooperativa*, nº 88, 231-258, p. 233.

- BAÑO LEÓN, J. M., *Derecho urbanístico Común*, 1ª edición, Iustel, Madrid 2009, pp. 168 a 170. A propósito del contenido del TRLS 2/2008, de 20 de julio.
- BAYORT, J., «*La oposición bloquea también la limitación de las viviendas turísticas en Sevilla*», en *ABC* de Sevilla, 20 de junio de 2024. Disponible en: www.abc.es/sevilla.
- BOHÓRQUEZ, L., «*Baleares sale a la calle para protestar contra la masificación turística*», en *El País*, Madrid, 21 de julio de 2024. Disponible en: www.elpais.com.
- BONILLA, R., “España, a por el reto de seguir haciendo historia en el Turismo”, en *La Razón*, Madrid, 24 de enero de 2024. Disponible en: www.larazon.es.
- CANALIS, X., “Turistificación: la palabra de moda para demonizar al turismo”, en *Hosteltur*, 16 de mayo de 2017. Disponible en: www.hosteltur.com.
- CASADO, D., «*Así funciona la ley anti Airbnb aprobada por el Ayuntamiento de Madrid*», en *eldiario.es*, 27 de marzo de 2023, www.eldiario.es.
- DEL BUSTO. E.; CEBALLOS MARTÍN, M., y PÉREZ GUERRA, R., «*Marco normativo de los apartamentos y viviendas de uso turístico en España*», en *Journal of Tourism Analysis* (Revista de Análisis Turístico), Vol. 26, nº 1 (2019) 65.
- DELGADO, C., «Barcelona eliminará todas sus viviendas turísticas en 2029». Disponible en: www.eleconomista.es,
- DELGADO, J.T., «*‘Boom’ del turismo ‘on line’*», en *El Mundo*, Madrid, 23 de julio de 2015. Disponible en: www.elmundo.es.
- DGPGU del Ayuntamiento de Madrid, *Diagnóstico del Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la Clase de Hospedaje*, 15-03-2019, que realiza un análisis de impactos en su apartado 4, p. 37 y ss.
- LEÓN, S., «*El Gobierno lanza su plan para prohibir los pisos turísticos: "Generará grandes tensiones en las comunidades de vecinos"*», en *Libre Mercado*, 26 de junio de 2024. Disponible en: www.libremercado.com.

- LLAGUNES, A., “¿Cuántos Airbnb hay en Barcelona? Una web te los muestra todos”, en *Barcelona Secreta*, 26 de abril de 2024. Disponible en: www.barcelonasecreta.com.
- MONTILLA, C.G., «*El precio de la vivienda es el principal problema que tienen los malagueños*», según una encuesta de la UMA, en *La Opinión de Málaga*, Málaga, 26 de febrero de 2024. Disponible en: www.laopiniondemalaga.es.
- MORELL PERE, «Miles de personas piden un cambio de rumbo en el modelo turístico de Mallorca», en *Diario de Mallorca*, Mallorca, 21 de julio de 2024. Disponible en: www.diariodemallorca.es.
- PÉREZ GUERRA, R., «*La regulación jurídico-administrativa de la intermediación turística en España a la luz de la nueva directiva de viajes combinados: las agencias de viajes en Andalucía*», en *Revista Aragonesa de la Administración Pública*, nº 49-50, p. 50.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (OMT), *Código Ético Mundial para el Turismo*, adoptado mediante la Resolución A/RES/406 (XII) de la décimo tercera Asamblea General de la OMT, en Santiago de Chile, de 27 de diciembre al 1 de octubre de 1999.
- PAREJA, C., «Collboni prohibirá los pisos turísticos», en *Idealista*, 21 de junio de 2024, Disponible en: www.idealista.es/news.
- PEINADO, F., «Los vecinos en peligro de extinción del barrio con más pisos turísticos de España: “No queremos ser una nueva Venecia”», en *El País*, Madrid, 24 de abril de 2024. Disponible en: www.elpais.com.
- P.D.A., «El plan de Málaga para "limitar" los pisos turísticos: entradas individuales y alquiler mínimo para los locales», en *El Confidencial*, 11 de junio de 2024. Disponible en: www.elconfidencial.com.
- REDACCIÓN, «El Ayuntamiento activa un plan de acción para ordenar las viviendas de uso turístico: congela la concesión de licencias y endurece las sanciones, Ayuntamiento de Madrid», 25 de abril de 2024. Disponible en: www.ayuntamientodemadrid.es.

- REDACCIÓN, «El Parlamento catalán avala la regulación sobre los pisos turísticos y será menos restrictiva», en *Idealista*, 20 de diciembre de 2023. Disponible en: www.idealista.es/news.
- REDACCIÓN, *El turismo en España marcó récords en 2023*, Instituto de Comercio Exterior (ICEX), 14 de febrero de 2024. Disponible en: www.investinspain.org.
- REDACCIÓN, “Estadísticas del sector de arrendamiento turístico español 2023”, en *The Upperkey*, 26-01.2024. Disponible en: www.theupperkey.com.
- REDACCIÓN, «Los ayuntamientos andaluces podrán limitar las viviendas de uso turístico desde el 22 de febrero», en *Diario de Sevilla*, Sevilla, 2 de febrero de 2024. Disponible en: www.diariodeservilla.es.
- REDACCIÓN, “Madrid congela las licencias y aumenta las sanciones del alquiler turístico”, en *Hosteltur*, 25 de abril de 2024. Disponible en: www.hosteltur.com.
- REDACCIÓN, “Madrid tiene más de 13.000 pisos turísticos, pero solo 1.000 tiene licencia: el mapa de la vivienda turística en la capital”, en *Infobae*, 24 de junio de 2024. Disponible en: www.infobae.com.
- REDACCIÓN, *Un 83,6% de los españoles cree que no todos tienen las mismas oportunidades para acceder a una vivienda*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 24 de junio de 2024. Disponible en: www.cis.es.
- REDACCIÓN, “Valoración Turística Empresarial de 2023 y Expectativas para 2024”, en *Exceltur*, 17 de enero de 2024.
- SAIZ, E., “La debilidad política del alcalde de Sevilla impide que salga adelante la limitación de pisos turísticos”, en *El País*, Madrid, 20 de junio de 2024. Disponible en: www.elpais.com.
- SAIZ, E., “Los Ayuntamientos andaluces serán competentes para limitar o prohibir la instalación de pisos turísticos”, en *El País*, Madrid, 29 de enero de 2024. Disponible en: www.elpais.com.
- SÁNCHEZ, N., “Miles de personas se manifiestan en Málaga contra el turismo masivo”, en *El País*, 29 de junio de 2024. Disponible en: www.elpais.com.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO, *Directrices Generales de la Estrategia de Turismo Sostenible 2030*, Documento de trabajo, Madrid, 20 enero 2019, pp. 9 a 14.

- SEQUERA, J, «¿Qué es la turistificación?», en *La Razón*, 26-02-2017. Disponible en: www.larazon.es.
- STUBER, M., “Francisco de la Torre propone cobrar «una tasa de solidaridad» a los pisos turísticos en Málaga”, en *Diario Sur*, Málaga, 15 de marzo de 2023. Disponible en: www.diariosur.es.
- STUBER, M., «La prensa internacional recoge la manifestación por la vivienda en Málaga como una protesta contra el turismo masivo», en *Diario Sur*, Málaga, 30 de junio de 2024. Disponible en: www.diariosur.es.
- VARGAS, J., «Estas son las medidas que están tomando las regiones y municipios para regular los pisos turísticos», en *La Razón*, Madrid, 5 de julio de 2024. Disponible en: www.larazon.es.
- VÁZQUEZ, A., «Una protesta para que no perdamos Málaga», en *La Opinión de Málaga*, Málaga, 28 de junio de 2024. Disponible en: www.laopiniondemalaga.es.

