



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

# INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CANARIAS DE ORDENACIÓN SOSTENIBLE DEL USO TURÍSTICO DE VIVIENDAS

**IPN/CNMC/032/24**

28/01/2025

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

## **INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CANARIAS DE ORDENACIÓN SOSTENIBLE DEL USO TURÍSTICO DE VIVIENDAS**

**Expediente nº: IPN/CNMC/032/24**

### **PLENO**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 28 de enero de 2025

Vista la solicitud de informe de la Consejería de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias relativa al Anteproyecto de Ley (APL) de Canarias de ordenación sostenible del uso turístico de viviendas, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 21 de octubre de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC \(Ley 3/2013\)](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

### **1. ANTECEDENTES**

Canarias fue una de las primeras Comunidades Autónomas en aprobar una normativa propia en materia de turismo a través de la [Ley 7/1995](#), de 6 de octubre, de Ordenación del Turismo en Canarias. La normativa canaria

establece, entre otros aspectos, el principio de especialización de los usos turísticos y residenciales en las zonas turísticas<sup>1</sup>.

En Canarias, la oferta de alojamiento turístico se clasifica en establecimientos hoteleros y extrahoteleros<sup>2</sup>, siendo los apartamentos el establecimiento mayoritario de esta última modalidad, en la que se incluyen las viviendas vacacionales (VUT) a partir de la aprobación 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.

Este Decreto 113/2015 introdujo una nueva regulación en las viviendas vacacionales en Canarias que, hasta entonces, carecían de regulación específica. Las viviendas vacacionales se definen como aquellas viviendas, que amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato y reuniendo los requisitos previstos en este Reglamento, son comercializadas o promocionadas en canales de oferta turística, para ser cedidas temporalmente y en su totalidad a terceros, de forma habitual, con fines de alojamiento vacacional y a cambio de un precio.

La CNMC recurrió el Decreto 113/2015 ([LA/03/2015](#)) y, tanto el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Canarias como el Tribunal Supremo (Sentencia de 15 de enero de 2019), estimaron los principales argumentos de la CNMC y anularon algunos preceptos de esta norma por restringir injustificadamente la competencia<sup>3</sup>, como se recoge en la exposición de motivos del propio APL objeto

---

<sup>1</sup> Se pueden destacar, entre otras, las siguientes normas: (i) el [Decreto 117/2006](#), de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad; (ii) el [Decreto 142/2010](#), de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento; (iii) la [Ley 2/2013](#), de 29 de mayo, de renovación y modernización turística en Canarias; (iv) la [Ley 4/2017](#), del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias o (v) el [Decreto 182/2018](#), de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias, entre otras.

En concreto, el principio de especialización se encuentra recogido actualmente en la citada [Ley 2/2013](#) (véanse, en particular, los artículos 5 y 25 y la disposición transitoria séptima). El APL analizado define el uso residencial como “*el que tiene por finalidad proporcionar alojamiento estable o permanente a las personas*”, si bien no define el uso turístico.

<sup>2</sup> Dentro de los establecimientos hoteleros se encuentran: (i) hoteles; (ii) hoteles urbanos; (iii) hoteles emblemáticos y (iv) hoteles rurales. Para más información véase el siguiente [enlace](#).

Dentro de los establecimientos extrahoteleros se incluyen: (i) apartamentos; (ii) villas; (iii) casas emblemáticas; (iv) casas rurales y (v) viviendas vacacionales. Para más información véase el siguiente [enlace](#).

<sup>3</sup> En concreto (i) las restricciones al ejercicio de la actividad económica consistente en ofertar viviendas vacacionales en zonas turísticas; (ii) la prohibición de la cesión por habitaciones,

de este informe (*“sus determinaciones se vieron aún más reducidas por resoluciones judiciales que anularon parte de su articulado”*).

El APL analizado tiene como objeto establecer una ordenación urbanística, territorial, ambiental, social, cultural y turística del uso turístico de viviendas acorde con las exigencias del principio de desarrollo sostenible, que garantice, entre otros aspectos, (i) el derecho de la ciudadanía a una vivienda digna y a precios asequibles; (ii) la protección del medioambiente; (iii) la convivencia social y (iv) la protección de los consumidores y la inclusión.

Cabe destacar que, a nivel comunitario, se ha aprobado recientemente el [Reglamento \(UE\) 2024/1028](#)<sup>4</sup>, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, y que, en base a dicho reglamento, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU) ha sacado a audiencia pública el proyecto de Real Decreto (PRD) por el que se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos y se regula la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler y alojamientos de corta duración<sup>5</sup>.

Por último, cabe indicar que la CNMC viene realizando una labor de seguimiento y supervisión del conjunto de normativa estatal o autonómica en materia turística y muy particularmente de las viviendas de uso turístico (VUT), entre los que han de destacarse el Estudio general sobre Viviendas de uso turístico<sup>6</sup>

Además, de forma más concreta, se pueden citar el informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón, el informe sobre el Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento sobre ordenación y regulación de las casas rurales en Aragón, el informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan las viviendas de uso turístico en la Región de Murcia o el informe sobre

---

impidiendo el uso compartido y (iii) las restricciones a la declaración responsable que impedirían habilitar el comienzo de la actividad desde el mismo día de su presentación.

<sup>4</sup> [Reglamento \(UE\) 2024/1028](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724.

<sup>5</sup> Véase el siguiente [enlace](#) para más información.

<sup>6</sup> [E/CNMC/003/18](#).

el Proyecto de Reglamento del Consell Insular de Formentera por el que se desarrolla la actividad de comercialización de estancias turísticas en viviendas<sup>7</sup>.

Y cabe recordar que existen supuestos en los que la CNMC ha ejercido su legitimación activa, en virtud del artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, para impugnar ante la jurisdicción contenciosa-administrativa regulaciones de determinadas Comunidades Autónomas, como Madrid, Galicia y Castilla y León<sup>8</sup>, además del caso canario citado anteriormente, y de ciudades (Madrid, Bilbao y San Sebastián) que presentaban a juicio de esta Comisión restricciones injustificadas desde el punto de vista de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente.

## 2. CONTENIDO

El APL consta, junto con una extensa exposición de motivos, de diez artículos, tres disposiciones adicionales, diez disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y cinco disposiciones finales.

Los **artículos 1 y 2** regulan el objeto y finalidad del APL, así como las definiciones necesarias para delimitar su alcance<sup>9</sup>. El **artículo 3** señala que el

---

<sup>7</sup> [IPN/CNMC/007/15](#); [IPN/CNMC/023/18](#); [IPN/CNMC/002/19](#) e [IPN/CNMC/019/19](#).

<sup>8</sup> En el caso de Madrid, la CNMC recurrió el [Decreto 79/2014](#), de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid ([LA/05/2014](#)) y su posterior modificación en el [Decreto 29/2019](#), de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los Apartamentos Turísticos y las Viviendas de Uso Turístico de la Comunidad de Madrid. ([LA/07/2019](#)). El Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Madrid falló a favor de la CNMC y anuló determinados preceptos de estas normas por restringir injustificadamente la competencia.

En Castilla y León, la CNMC impugnó el [Decreto 3/2017](#), de 16 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León ([LA/02/2017](#)). El TSJ de Castilla y León estimó parcialmente las pretensiones de la CNMC (el Tribunal Supremo rechazó el resto de pretensiones de la CNMC).

En Galicia, se impugnó [Decreto 12/2017](#), de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia ([LA/01/2017](#)). El TSJ de Galicia y el Tribunal Supremo desestimó íntegramente el recurso de la CNMC.

<sup>9</sup> El APL tiene por objeto regular el régimen jurídico general del uso turístico de viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. Su finalidad es múltiple: (i) Establecer una ordenación urbanística, territorial, ambiental, social, cultural y turística del uso turístico de viviendas acorde con las exigencias del principio de desarrollo sostenible. (ii) Garantizar la efectividad del derecho de toda la ciudadanía a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y a precios asequibles. (iii) La protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático y la apuesta por una movilidad sostenible. (iv) El fomento y la garantía de la

uso turístico o vacacional de la vivienda solo es admisible y compatible con el uso residencial y/o de vivienda si lo permite expresamente el planeamiento urbanístico, estableciendo su ordenación pormenorizada.

En el **artículo 4, sobre el ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico**, se establecen los siguientes aspectos:

- **Una reserva mínima del 90%**, con carácter general<sup>10</sup>, de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística y/o del número de viviendas existentes o previstas, **con destino exclusivo para uso residencial, y excluyente del uso turístico** de hospedaje en viviendas y otras actividades económicas, estableciéndose una reserva inferior (del 80%) para las denominadas islas verdes (La Palma, La Gomera y El Hierro).
- Una serie de restricciones a los instrumentos de planeamiento urbanístico municipales, para impedir concentraciones territoriales del uso de hospedaje en viviendas que supongan un riesgo para el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y ciertas limitaciones al uso turístico de hospedaje en viviendas<sup>11</sup>.

---

convivencia social y (v) la protección de los consumidores, y en particular, garantizar la igualdad de acceso y la inclusión, que son esenciales para permitir que las personas con discapacidad participen plenamente en todos los aspectos de la vida.

<sup>10</sup> Salvo que el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico acredite y justifique que, atendiendo a las singulares circunstancias sociales, económicas, urbanísticas, territoriales, ambientales y culturales, es suficiente una reserva menor.

<sup>11</sup> No está permitido habilitar el uso turístico de hospedaje en viviendas en los siguientes casos: (i) en asentamientos agrícolas; (ii) como uso característico de una parcela en la modalidad de vivienda vacacional, vivienda de uso turístico ni bajo cualquier otra denominación similar; (iii) en ámbitos territoriales cuyo planeamiento urbanístico permita indistintamente usos turístico y residencial dentro de una misma parcela y (iv) en situación de fuera de ordenación (según la Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias).

Tampoco está permitido habilitar el uso turístico de hospedaje como uso admisible respecto: (i) del suelo calificado para un uso residencial o de viviendas existentes en espacios naturales protegidos o integrados en la Red Natura 2000; (ii) del suelo calificado como rústico de protección natural, rústico de protección paisajística, rústico de protección forestal, rústico de protección hidrológica, zona inundable, zona costera inundable o en terrenos de dominio público; (iii) de cualquier vivienda que esté o haya estado sujeta a un régimen de protección pública, régimen de protección oficial o precio tasado en los últimos diez años y (iv) de cualquier infravivienda.

- Que la habilitación del uso turístico de hospedaje en viviendas deberá estar debidamente justificada en el instrumento de ordenación urbanística, acreditando determinados requisitos<sup>12</sup>.

En el **artículo 5** se establecen requisitos directos y subsidiarios (adicionales a los del artículo 4) para la habilitación del uso de hospedaje como uso admisible del suelo calificado para uso residencial. Los requisitos directos son:

- **Una antigüedad mínima de la vivienda de 10 años como exigencia previa a su habilitación para el uso turístico** por el planeamiento urbanístico.
- La **suspensión automática** de las determinaciones urbanísticas habilitantes del uso turístico de hospedaje en viviendas **con ocasión de la declaración de zonas de mercado residencial tensionado**.
- **La imposibilidad del uso turístico** de hospedaje en viviendas sometidas al régimen de propiedad horizontal **si lo impiden el título constitutivo, los estatutos o un acuerdo de la junta de propietarios**.

Los **requisitos subsidiarios, en caso de ausencia expresa de instrumentos de ordenación**, son:

- El número de plazas no excederá de 10 (por VUT) en edificios residenciales de vivienda colectiva.
- No pueda excederse la ocupación prevista<sup>13</sup>.
- Se establecen ciertas **limitaciones según la planta** del edificio:
  - En la planta baja se permite en los términos del planeamiento urbanístico de aplicación, con alguna limitación, pero **no se permite en las viviendas resultantes de la conversión de locales**.
  - En la primera planta, con acceso común al de las viviendas, se permite si su superficie útil sumada al resto de usos no residenciales en el

---

<sup>12</sup> (i) La suficiencia de suelo calificado para el uso de vivienda destinada al domicilio habitual y permanente de la población residente; (ii) que no está afectado por la declaración como zona de mercado residencial tensionado; (iii) que no se pone en riesgo la protección del entorno urbano ni del medio rural, del medio ambiente, del patrimonio cultural y de las formas de vida tradicionales, urbanas y rurales; (iv) la compatibilidad con el principio del desarrollo urbanístico sostenible y (v) incorporar un sistema de indicadores relativos, al menos, al impacto social y comunitario, como los del Sistema Europeo de Indicadores Turísticos (ETIS) u otros equivalentes.

<sup>13</sup> Se considera el cómputo a razón de una persona por dormitorio individual y dos por cada dormitorio doble, sin que puedan computarse otras estancias de la vivienda.

edificio, con acceso común al de las viviendas, sea igual o inferior a 250 m<sup>2</sup> útiles en la totalidad del edificio.

- En el resto de las plantas altas se permite una vivienda turística con acceso común al de las viviendas cuando (i) todas las plantas ubicadas por debajo estén destinadas a un uso distinto al residencial y (ii) su superficie útil sumada al resto de usos no residenciales en el edificio, con acceso común, sea igual o inferior a 250 m<sup>2</sup> útiles en la totalidad del edificio.
- En las plantas altas con acceso independiente y que se sitúen por debajo de las plantas destinadas al uso de vivienda, se permite una vivienda turística por cada 10 viviendas habituales, con el límite de que su superficie útil sumada al resto de usos no residenciales en el edificio sea igual o inferior a 500 m<sup>2</sup> útiles en la totalidad del edificio.
- En las viviendas unifamiliares aisladas se permite el uso de hospedaje turístico.
- **La capacidad alojativa máxima** para el uso de hospedaje del suelo calificado para un uso residencial será del **10% de los habitantes de cada núcleo de población** según los datos del padrón municipal.
- **No se admitirán concentraciones del uso de hospedaje en viviendas superiores al 10% de los habitantes de cada sección electoral.**
- En asentamientos rurales la densidad máxima será:
  - De 1 vivienda de uso turístico y 6 plazas de alojamiento por hectárea en zonas con una densidad inferior a 10 viviendas por hectárea.
  - No superior a 3 viviendas o 18 plazas de alojamiento turístico en vivienda por hectárea en zonas con una densidad superior a 10 viviendas por hectárea.
  - Las áreas delimitadas no excederán del 10% de la superficie total neta del asentamiento de que se trate, excluyendo espacios libres, viales y equipamiento, ni del 10% de la superficie total del suelo de asentamientos rurales del municipio donde se pretenden establecer.
- En asentamientos agrícolas no se podrá habilitar el uso de hospedaje en viviendas.

El **artículo 6** señala que el uso turístico de hospedaje en viviendas, al ser una **actividad clasificada** objeto de la Ley 7/2011<sup>14</sup>, exige el cumplimiento de las prescripciones contenidas en la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias y el resto de las normas sectoriales que les sean de aplicación<sup>15</sup>. No obstante, al mantenerse el **régimen de declaración responsable** está exento de los instrumentos de intervención previa regulados en la citada la Ley 7/2011 y su normativa de desarrollo.

El **artículo 7** regula el régimen de intervención administrativa respecto del uso turístico de hospedaje en viviendas. Destacan los siguientes aspectos.

- La obligación, tanto de los propietarios como de los explotadores de inmuebles, de relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas en este ámbito.
- Se ordena pormenorizadamente el **contenido mínimo de la declaración responsable** y **se vincula a ella la presentación de aquellos documentos** que acrediten el cumplimiento de la normativa en materia de actividades clasificadas, urbanismo y propiedad horizontal.
- El tratamiento de los datos se ajustará a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2024/1028, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.

Los **artículos 8 y 9** regulan la presentación de la declaración responsable y el cambio de uso, destacando los siguientes puntos:

- La presentación de la declaración responsable, junto con toda la documentación anexa exigida, permitirá el inicio de la actividad.
- La obligación de que la inscripción en el Registro General Turístico determine el número de registro correspondiente a cada alojamiento a fin de dar cumplimiento al Reglamento (UE) 2024/1028<sup>16</sup>.
- Se explicitan los datos que se consideran de carácter esencial.

---

<sup>14</sup> Véase la norma canaria [Ley 7/2011](#), de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias.

<sup>15</sup> [Ley 7/1995](#), de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

<sup>16</sup> La inclusión del número de registro será obligatoria en cualquier publicación o anuncio mediante la cual se oferte el inmueble como alojamiento turístico (a través de plataformas digitales o de cualquier otro medio de difusión que permita conocer la oferta del inmueble y/o formalizar su reserva o contratación).

- Se impone al Cabildo insular la comunicación al respectivo ayuntamiento de la inscripción de las declaraciones responsables presentadas para que quede constancia del cambio de uso urbanístico de la vivienda (se sustituye el uso habitacional inicial por el uso turístico).
- Se establecen mecanismos para propiciar la preceptiva y obligada constancia en el catastro inmobiliario del cambio de uso y se favorece la constancia en el Registro de la Propiedad del uso turístico de hospedaje en viviendas.
- Se incluye una expresa referencia a la legislación laboral por su directa vinculación al nuevo uso turístico implantado en la vivienda<sup>17</sup>.

El **artículo 10** establece una **duración temporal de 5 años de la declaración responsable** para el ejercicio de la actividad de explotación turística de viviendas, con posibilidad de renovación por períodos de igual duración solo si se siguen cumpliendo todos los requisitos determinados legal o reglamentariamente y vigentes en ese momento.

Respecto a las tres disposiciones adicionales (DA):

- La **disposición adicional primera** relativa a medidas provisionales de clausura y cese de actividad que considera riesgo grave ciertas situaciones<sup>18</sup>.
- La **segunda disposición adicional** establece una serie de plazos relativos al ejercicio de las potestades administrativas de comprobación, inspección y de control.
- La **disposición adicional tercera** permite que los Cabildos Insulares (i) puedan suscribir convenios de colaboración o encomiendas de gestión con el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantil y Bienes Muebles de España (CORPME) para las tareas de comprobación de las

---

<sup>17</sup> El nuevo uso turístico implicará el sometimiento a la legislación laboral correspondiente a dicho uso respecto de las terceras personas que desempeñen, en su caso, los principales servicios inherentes al hospedaje y, en particular, cuando se realicen las tareas de entrega de llaves, recepción de huéspedes, atención durante la estancia, conservación y mantenimiento de las instalaciones y enseres de la unidad de alojamiento, limpieza a la entrada y salida o facturación.

<sup>18</sup> Cuando en una VUT se aloje un número de personas igual o mayor al doble de la capacidad de la vivienda o cuando el uso turístico se realice en infraviviendas, azoteas, garajes, locales comerciales, ....

declaraciones responsables habilitantes del uso turístico de viviendas y (ii) que financien íntegramente el citado servicio a través de tasas.

Por lo que respecta a las **diez disposiciones transitorias (DT)**:

- La **disposición transitoria primera** establece **un plazo máximo de 2 años para solicitar la declaración responsable de uso turístico consolidado de la vivienda por parte de los propietarios y a la vez explotadores** de las viviendas vacacionales debidamente habilitadas, no permitiendo durante su vigencia ningún uso residencial ni habitacional. En el supuesto de que el uso turístico de la vivienda en cuestión no esté expresamente habilitado por la ordenación urbanística, implicará la declaración automática de la vivienda en situación legal de consolidación turística.
- La **disposición transitoria segunda** permite a los explotadores de viviendas vacacionales debidamente habilitadas, que no opten o no puedan optar por el régimen de la DT 1ª, **continuar la explotación de la vivienda vacacional por un plazo de 5 o 10 años**<sup>19</sup>.
- La **disposición transitoria tercera** incentiva la **ampliación a 20 años** del plazo de explotación de la vivienda vacacional **si los propietarios y/o explotadores compensan esa ventaja con la oferta de viviendas en alquiler de larga duración**<sup>20</sup>. Deberá solicitarse en el plazo máximo de 5 años a partir de la entrada en vigor de este APL.
- Las **disposiciones transitorias cuarta y quinta** incluyen respectivamente, (i) **incentivos a la renovación turística en edificios de tipología residencial de vivienda colectiva** e (ii) **incentivos a la renovación turística en edificaciones de tipología residencial unifamiliar aislada**, cuando, en ambos casos, estén destinados con anterioridad, en su totalidad, a la actividad de vivienda vacacional<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> El plazo normal es de 5 años, ampliable a 10 años si el explotador de la vivienda acredita fehacientemente que el plazo de 5 años no compensa la pérdida del título habilitante de vivienda vacacional.

<sup>20</sup> Las viviendas ofrecidas como compensación deberán ser de la misma calidad, superficie y estar situadas en el mismo núcleo de población que las viviendas de uso turístico (la compensación será de 2 viviendas en alquiler por cada vivienda de uso turístico si están situadas fuera del núcleo de población, pero dentro del mismo término municipal).

<sup>21</sup> Permite que los explotadores puedan instar a los municipios el cambio de usos: (i) sustitución en los edificios del uso residencial por el uso turístico exclusivo (bien por hoteles o apartamentos de categoría mínima de cuatro estrellas) y (ii) la conversión de viviendas individualizadas y aisladas a la modalidad de villas. En ambos casos, deberá instarse en el

- La **disposición transitoria sexta** ofrece un mecanismo específico para la especialización de determinadas edificaciones en un uso residencial exclusivo, **permitiendo “residencializar” ciertos establecimientos turísticos**<sup>22</sup>.
- La **disposición transitoria séptima** establece los **requisitos técnicos de la vivienda para el uso turístico** hasta que se produzca el desarrollo reglamentario del APL<sup>23</sup>. Destacan, entre otros, los siguientes requisitos:
  - **Superficie mínima útil: 35 m<sup>2</sup>** para las viviendas residenciales en las que se habilite la actividad de comercialización de estancias turísticas<sup>24</sup>. No obstante, se admitirá la superficie mínima útil establecida en la normativa vigente en materia de habitabilidad (en la actualidad 25 m<sup>2</sup>) si se cumple alguna de las condiciones establecidas en la DT 7<sup>a</sup><sup>25</sup>.

---

plazo máximo de 3 años a partir de la entrada en vigor de este APL, debiendo solicitarse en el plazo máximo de 2 años desde la entrada en vigor del planeamiento urbanístico habilitante del cambio de uso.

<sup>22</sup> La DT 6<sup>a</sup> permite, en ciertas situaciones (como la incompatibilidad funcional del uso turístico, la inviabilidad de la explotación turística o situaciones de intensa residencialización), que los propietarios de edificaciones de uso turístico puedan instar a los municipios el cambio de uso a residencial, referido a la totalidad de la parcela, incluidas las edificaciones y/o construcciones que existan. Deberá instarse en el plazo máximo de 3 años a partir de la entrada en vigor de este APL

A este respecto, cabe señalar que, en Canarias, el [Decreto ley 1/2024](#), de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, incluye medidas relativas al cambio de uso de parcelas de uso turístico a uso residencial.

<sup>23</sup> Según se indica en la exposición de motivos del APL “*el citado desarrollo normativo podrá distinguir diferentes clases y categorías de viviendas de uso turístico, y en función de ello establecer requerimientos diferentes en cuanto a los servicios que hayan de prestarse, así como respecto de los equipamientos, infraestructuras, etc. que les deberán ser exigidos*”.

<sup>24</sup> En la exposición de motivos del APL se indica que la superficie mínima útil es de 39 m<sup>2</sup>.

<sup>25</sup> Las condiciones, a disposición de los huéspedes en la misma parcela, son: (i) plaza de aparcamiento privada; (ii) piscina individual o comunitaria; (iii) equipamiento deportivo; (iv) equipamiento de salud, belleza o bienestar; (v) en suelo urbano, superficie mínima de 9 m<sup>2</sup> de parcela, por plaza de alojamiento, destinada a zonas ajardinadas (o 100 m<sup>2</sup> en suelo rústico); (vi) toma de corriente homologada para recargar vehículos libres de emisiones; (vii) certificación de calidad y de gestión medioambiental; (viii) plan de transición energética; (ix) calificación energética de clase A o B; (x) sistema de monitorización del ruido y la ocupación de la vivienda; (xi) acreditar alguna razón imperiosa de interés general que pueda establecer el planeamiento urbanístico municipal o (xii) acreditar la condición de trabajador por cuenta propia de la persona que explote la vivienda de uso turístico.

- **Número de baños:** Disponer de dos baños completos si el número de plazas es superior a cuatro y de tres baños si el número de plazas es superior a ocho.
- **Aparatos de refrigeración:** de eficiencia energética mínima A o equivalente.
- **Calificación energética mínima:** de clase F en edificaciones hasta el 31 de diciembre de 2007 y de clase D en edificaciones posteriores.
- Sistema de generación de agua caliente sanitaria (**ACS**) mediante **energías renovables**. Mínimo del 70% de generación para viviendas hasta 31 de diciembre de 2007 y del 90% para viviendas posteriores.
- **Acceso rodado directo a la vivienda.**
- **Cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad.**
- Las **disposiciones transitorias octava, novena y décima** se refieren, respectivamente, a los establecimientos turísticos dentro del ámbito del Parque Natural del Archipiélago Chinijo (DT 8<sup>o</sup>), a la aplicación de las determinaciones de ordenación de carácter subsidiario (DT 9<sup>a</sup>) y a la evaluación de la incidencia de la aplicación de este APL (DT 10<sup>a</sup>).

Por último, se incorpora **una disposición derogatoria** de las disposiciones del mismo o inferior rango que se opongan al APL y **cinco disposiciones finales**, las tres primeras sobre la modificación de determinadas leyes<sup>26</sup>, y las dos últimas sobre el desarrollo reglamentario y la entrada en vigor, al día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

**En resumen**, el APL condiciona el establecimiento de VUT en suelo residencial a que los ayuntamientos permitan explícitamente este uso en sus instrumentos de planeamiento urbanístico (artículo 3).

No obstante, se establece una serie de restricciones y requisitos para que los municipios permitan la habilitación del uso turístico de hospedaje en viviendas (artículos 4 y 5.1), fijando además requisitos subsidiarios en caso de ausencia expresa de instrumentos de ordenación municipales (artículo 5.2), así como unas

---

<sup>26</sup> De la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (DF 1<sup>a</sup>), de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (DF 2<sup>a</sup>) y de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (DF 3<sup>a</sup>).

mínimas reglas técnicas aplicables a las VUT hasta que se produzca el desarrollo reglamentario del APL (DT 7ª).

El APL mantiene el régimen de declaración responsable (artículo 6), que ya existía en el Decreto 113/2015 sobre viviendas vacaciones, regulándose detalladamente en los artículos 7 a 10, destacando, entre otros aspectos, la incorporación a la declaración detallada de documentos adicionales y la determinación de la duración temporal de la declaración en 5 años.

El APL establece un régimen transitorio para las VUT habilitados por el Decreto 113/2015, permitiendo: (i) que los propietarios y explotadores de VUT puedan consolidar su uso de manera indefinida, hasta que el beneficiario ponga fin con carácter definitivo a su actividad turística por cualquier motivo (DT 1ª) y (ii) que los explotadores de VUT puedan continuar su explotación por un plazo de 5 años, ampliable, de manera excepcional a 10 años (DT 2ª). Finalmente, el régimen transitorio también incluye una serie de incentivos, como, por ejemplo, compensar a los explotadores de VUT, ampliando el plazo de la DT 2ª a 20 años, si aumentan la oferta de alquiler de larga duración (DT 3º).

### 3. VALORACIÓN

#### 3.1. Observaciones generales

El APL introduce un régimen aplicable a las VUT en Canarias que debe necesariamente fundamentarse sobre razones imperiosas de interés general debidamente acreditadas.

Cabe recordar que a esta Comisión no le corresponde cuestionar el modelo turístico que se pretenda implantar en la región sino evaluar el grado de justificación de las potenciales restricciones a la actividad económica que pudieran estar presente en la intervención pública.

En este sentido, deviene fundamental analizar el conjunto de **razones imperiosas de interés general alegadas en el APL:**

Por un lado, se identifica **la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento**, considerando que *“sería 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*”, tal y como recoge el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)<sup>27</sup>.

Por otro lado, en el APL se invocan otras razones imperiosas de interés general como **la protección del medio ambiente**, señalando que *“la repercusión en el medio ambiente producida por emisiones, residuos, movilidad, consumo de energía y agua, de las citadas 250.000 plazas es incuestionable”*, o la **protección del entorno urbano y del patrimonio cultural, popular y tradicional canario**, buscando *“mantener a la población tradicional en sus barrios y pueblos, pero no solo eso, sino mejorar sus condiciones de vida y habitabilidad”*.

Cabe reseñar que **el APL mantiene el régimen de declaración responsable** que ya existía en el Decreto 113/2015 sobre viviendas vacaciones, **aspecto que valoramos positivamente**, sin perjuicio de los comentarios sobre esta materia en las observaciones particulares.

A pesar de que la exposición de motivos justifica la posibilidad de exigir un régimen de autorización previa a las viviendas vacacionales sobre la base de una serie de razones imperiosas de interés general, el APL considera que la exigencia de previa y expresa habilitación del uso por el planeamiento urbanístico constituye ya un mecanismo eficiente y suficiente para garantizar la preservación de las razones imperiosas de interés general concurrentes y permiten mantener un régimen de declaración responsable (artículo 6), ya que ayuda a simplificar las cargas administrativas de la actividad económica de las VUT<sup>28</sup>, frente a otras alternativas más gravosas como el régimen general de comunicación previa de las actividades clasificadas<sup>29</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, se realizan estas recomendaciones:

---

<sup>27</sup> Véase [la STJUE de 22 de septiembre de 2020](#) (ECLI:EU:C:2020:743) que reconoce la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento como una posible razón imperiosa de interés general

<sup>28</sup> Cabe recordar que uno de los puntos que impugnó la CNMC del citado Decreto 113/2015 fueron precisamente las restricciones a la declaración responsable que impedían habilitar el comienzo de la actividad desde el mismo día de su presentación, y que tanto TSJ de Canarias como el Tribunal Supremo (Sentencia de 15 de enero de 2019) estimaron los argumentos de la CNMC (véase [LA/03/2015](#)).

<sup>29</sup> A este respecto, el uso turístico de hospedaje en viviendas es una actividad clasificada (artículo 6 del APL y artículo 4 del Decreto 113/2015) y, por lo tanto, se exige el cumplimiento de las prescripciones contenidas en la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias y el resto de las normas sectoriales que les sean de aplicación, especialmente las de seguridad, salubridad, urbanísticas, técnicas, habitabilidad y accesibilidad.

En primer lugar, que, conforme a los principios de buena regulación económica, toda intervención que restrinja la competencia debe basarse en la existencia de razones imperiosas de interés general y ser necesaria y proporcionada a estas. No caben entre tales razones imperiosas las motivaciones de carácter económico, como puede ser la protección de los intereses de los operadores instalados<sup>30</sup>. Además, se recuerda que no basta con realizar una mera relación de las razones imperiosas de interés general que supuestamente justifican la intervención, sino que debe acreditarse de forma efectiva cómo la concreta forma de intervención sirve para proteger aquellas razones<sup>31</sup>. Se recomienda por ello **reforzar la acreditación** de en qué medida los requisitos introducidos en el APL para acceder y ejercer la actividad de explotador de una vivienda turística pueden llevar a conseguir los objetivos identificados en dichas razones de interés general.

En segundo lugar, dado que la problemática identificada no es absoluta ni tiene la misma intensidad en todos los territorios, **se aconseja analizar su incidencia concreta y efectiva en cada ámbito territorial** (zonas especialmente tensionadas) para modular la intervención en consecuencia. Del mismo modo, en estas zonas, se aconseja realizar los ajustes pertinentes en otras normas regionales sectoriales (por ejemplo, en la Ley canaria 2/2013) para que se pueda facilitar el trasvase de infraestructuras turísticas, ya sean establecimientos hoteleros o viviendas turísticas, a viviendas residenciales.

Adicionalmente, se advierten diversos aspectos susceptibles de mejora, que son analizados a continuación.

## 3.2. Observaciones particulares

### 3.2.1. Ámbito de aplicación: definición del uso de hospedaje (artículo 2)

El artículo 2 incluye aquellas definiciones necesarias para delimitar el alcance de las determinaciones del presente APL. Como comentario general se aconseja

---

<sup>30</sup> En efecto, como señaló el Tribunal Supremo, una norma cuya “única explicación plausible [es] tratar de favorecer la oferta de productos alojativos tradicionales [...] resulta contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad enunciados en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado” (Sentencia de 15 de enero de 2019, recurso de casación 3760/2017).

<sup>31</sup> Nuevamente, como indicó el Tribunal Supremo, “resulta inexcusable que se motiven de forma congruente y razonable las limitaciones o restricciones que se impongan a la libre prestación de servicios” (Sentencia de 15 de enero de 2019, citada anteriormente).

ampliar las definiciones de este artículo ya que el APL hace referencia a una gran variedad de conceptos que no aparecen en dichas definiciones.

Llama igualmente la atención la definición de uso de hospedaje<sup>32</sup>, ya que el APL lo circunscribe a un servicio de alojamiento turístico:

*“USO DE HOSPEDAJE: Servicio destinado a proporcionar alojamiento temporal a las personas y que constituye el desarrollo de una actividad económica de carácter terciario. El uso de hospedaje, incluido el tipo de alquiler por habitaciones, es un servicio de alojamiento turístico”.*

Cabe señalar que el uso de hospedaje, entendido como el servicio destinado a proporcionar alojamiento temporal (incluido el alquiler de habitaciones), tiene un alcance más amplio que el de servicios de alojamiento turístico y engloba situaciones muy diferentes a las relacionadas con un uso vacacional o de ocio.

Como la definición puede ser confusa **se recomienda excluir del ámbito de aplicación del APL los usos de hospedaje distintos de los turísticos, como, por ejemplo, los alquileres temporales por motivos de estudios, trabajo o por razones médicas, que se asemejan más a un uso residencial.**

### 3.2.2. Requisitos exigibles a las VUT

#### 3.2.2.1. Limitaciones al uso turístico de viviendas (artículo 3) e instrumentos de planeamiento urbanístico municipal (artículo 4)

El artículo 3 establece que *“el uso turístico o vacacional de la vivienda solo es admisible y compatible con el uso residencial y/o de vivienda si lo permite expresamente el planeamiento urbanístico estableciendo su ordenación pormenorizada”*. Por tanto, **se condiciona el establecimiento de VUT en suelo residencial a que los ayuntamientos permitan explícitamente este uso en sus instrumentos de planeamiento urbanístico.**

Sin embargo, de acuerdo con la normativa europea y nacional, se recomienda partir de un enfoque que limite estos condicionamientos a las zonas en las que existan tensiones que dificultan el ejercicio del derecho de acceso a la vivienda.

---

<sup>32</sup> El APL define el uso de hospedaje como el *“servicio destinado a proporcionar alojamiento temporal a las personas y que constituye el desarrollo de una actividad económica de carácter terciario. El uso de hospedaje, incluido el tipo de alquiler por habitaciones, es un servicio de alojamiento turístico”*.

Adicionalmente hay que tener en cuenta que el artículo 4 establece una serie de restricciones para que los municipios permitan la habilitación del uso turístico de hospedaje en viviendas:

En primer lugar, el artículo 4 establece **una reserva mínima del 90%**, con carácter general, de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística y/o del número de viviendas existentes o previstas<sup>33</sup>, **con destino exclusivo para uso residencial**, y excluyente del uso turístico de hospedaje en viviendas y otras actividades económicas, **que se reduce al 80% en las denominadas “islas verdes”** (La Palma, La Gomera y El Hierro).

Por lo tanto, de acuerdo con la exposición de motivos, la citada reserva mínima resulta de la suma de dos porcentajes:

- el porcentaje de reserva establecido por la propia legislación básica estatal de suelo para viviendas destinadas a un régimen de protección pública. Cabe señalar que la normativa canaria de vivienda indica que no podrá ser inferior al 30%<sup>34</sup>.
- un porcentaje para vivienda libre que será superior al de protección pública, sobre la base de que el sector de la población destinado a ocupar este tipo de vivienda es mayoritario. Por la tanto, partiendo del mínimo del 30% del apartado anterior este porcentaje podría alcanzar hasta el 60% del suelo (lo que significaría una corrección al alza de hasta el doble de lo previsto para viviendas con protección pública).

A juicio de esta Comisión, es relevante que el establecimiento de porcentajes de reserva directamente en la norma autonómica venga precedido de una constatación por el legislador de la insuficiencia de reservar la modulación de estos porcentajes exclusivamente por las entidades locales, atendiendo de manera específica a la situación concreta de cada municipio.

---

<sup>33</sup> A pesar de que esta referencia a viviendas existentes o previstas es literal en el artículo 4, en otros apartados del APL (exposición de motivos, pág. 13) se realiza una referencia solo a las viviendas existentes, siendo las implicaciones distintas: si la restricción se define en función del stock de viviendas existentes, será probablemente restrictivo tan solo en 13 municipios canarios que según datos del INE ya tienen un % de VUT superior al 10%; si la restricción se define en función del flujo de nuevas viviendas, la restricción será vinculante en todos los municipios, limitando el crecimiento de las VUT, pero al mismo tiempo puede considerarse más laxo, porque permite preservar el statu quo en aquellos municipios donde ya hay muchas VUT.

<sup>34</sup> Véase el artículo 27 de la [Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias](#).

Es cierto que el APL permite esta modulación a posteriori a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico de los ayuntamientos que podrán, de manera justificada<sup>35</sup>, establecer una reserva inferior a la fijada en el APL.

La heterogeneidad entre municipios es muy alta según los datos del [INE](#) (agosto de 2024). En las Islas Canarias, la proporción de municipios con un elevado peso de VUT es superior a la media nacional. En concreto, en Canarias, existen 13 municipios con un porcentaje de VUT superior al 10% del total de viviendas (14% de los municipios de Canarias)<sup>36</sup>. A nivel nacional, en cambio, tan solo el 0,9% de los municipios tienen un peso de las VUT igual o superior al 10%.

Visto lo anterior **se recomienda que se incentive que los ayuntamientos lleven a cabo las revisiones necesarias para**, de manera justificada y de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, **modular, en los casos en los que sea preciso, la reserva de uso residencial necesaria** en cada uno de los municipios.

En segundo lugar, el artículo 4 fija **restricciones adicionales a los instrumentos de planeamiento urbanístico municipales para la habilitación del uso turístico de hospedaje** que incluyen tanto prohibiciones (artículo 4.2<sup>37</sup>) como el cumplimiento de ciertos requisitos (artículo 4.3<sup>38</sup>), vinculados estos

---

<sup>35</sup> “Salvo que el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico acredite y justifique que, atendiendo a las singulares circunstancias sociales, económicas, urbanísticas, territoriales, ambientales y culturales, es suficiente una reserva menor porque no se vulneran las exigencias derivadas del principio de desarrollo urbanístico y territorial sostenible y no se afecta al derecho de la ciudadanía al acceso a la vivienda, como derecho constitucionalmente protegido, de calidad adecuada, segura, eficiente y con acceso a todas las dotaciones, equipamientos y servicios y a un precio razonable”.

<sup>36</sup> Los 13 municipios canarios son: La Oliva, Yaiza, Haría, Adeje, Tegui, Antigua, Hermigua, Tijarafe, Tías, San Bartolomé de Tirajana, Mogán, Puntagorda y Pájara.

<sup>37</sup> Respecto a las prohibiciones destacan: (i) permitir concentraciones territoriales del uso de hospedaje en viviendas que supongan un riesgo para el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible; (ii) la habilitación del uso de hospedaje turístico en una parcela con independencia del tipo de suelo o (iii) la habilitación del uso turístico de hospedaje que no respete el principio de especialización de uso dentro de una misma parcela.

Algunas de ellas, como la prohibición de establecer VUT en infraviviendas, en determinado suelo rústico o en espacios naturales protegidos o integrados en la Red Natura 2000 parecen razonables, ya que podrían justificarse por razones imperiosas de interés general como la protección de los consumidores o la protección del entorno medioambiental.

<sup>38</sup> El artículo 4.3 del APL indica que, si los instrumentos de planificación urbana habilitan el uso turístico de hospedaje en viviendas, deben acreditar: (i) la existencia de suficiente suelo dedicado a vivienda habitual; (ii) que no se sitúen en zonas tensionadas; (iii) que permita un desarrollo urbanístico sostenible y (iv) no se ponga en riesgo la protección del entorno urbano ni del medio rural, del medio ambiente, del patrimonio cultural y de las formas de vida

últimos a las razones imperiosas de interés general analizadas en las observaciones generales de este informe y, en especial, a la localización en zonas tensionadas<sup>39</sup>.

Con carácter general, las medidas van orientadas a limitar el doble uso residencial-hospedaje en las viviendas, lo que **desvirtúa la naturaleza de las VUT y supone una restricción a esta actividad económica**. Aun en el caso de que las medidas descritas pudiesen ser proporcionadas a nivel individual, **el efecto conjunto de las mismas puede amplificar su impacto e incluso podrían llevar a que la actividad de las VUT se convirtiera en residual una vez terminados los efectos del régimen transitorio**, lo que podría tener en el futuro graves consecuencias en la competencia de servicios turísticos en Canarias.

Así, por ejemplo, al analizarse en la exposición de motivos el impacto de la reserva mínima de suelo para uso residencial, se indica que *“no existe restricción injustificada desde el punto de vista cuantitativo para el ejercicio de la actividad turística de hospedaje en viviendas, habida cuenta de que el margen establecido supone, al menos, la disponibilidad del doble del número de viviendas que actualmente se destinan a esa actividad económica”*, de lo que parece desprenderse que podría alcanzarse el medio millón de plazas (frente a las 250.000 actuales).

Pero si se tienen en cuenta las restricciones de los apartados 2 y 3 del artículo 4 (junto con las restricciones del artículo 5 y de la DT 7ª que se analizan más adelante en este informe) es previsible suponer que, una vez finalizado el régimen transitorio, muchas viviendas actualmente destinadas a uso vacacional podrían quedar fuera del mercado y será complicado que las VUT de particulares y de pequeños tenedores de viviendas puedan instalarse, de acuerdo con el principio de especialización de usos de la normativa canaria, en las zonas

---

tradicionales, urbanas y rurales. Además, deben incorporar, como mínimo, un sistema de indicadores de impacto social y comunitario.

<sup>39</sup> De acuerdo con el artículo 27.3 de la [Ley 12/2023](#), de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda la declaración de una zona de mercado residencial tensionado requerirá una de las circunstancias siguientes:

- Que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler, más los gastos y suministros básicos, supere el 30% de los ingresos medios o de la renta media de los hogares.
- Que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los 5 años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionado, un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del IPC de la CC. AA correspondiente.

declaradas de uso turístico en los planeamiento urbanístico de los ayuntamientos.

Se esperaría, por tanto, una sustitución en el futuro de VUT de pequeños propietarios por unas VUT de propietarios “profesionales” o por otros establecimientos hoteleros o extrahoteleros, aspecto que parece incentivar el propio APL con las medidas propuestas en las disposiciones transitorias cuarta y quinta.

Por lo tanto, **se recomienda un análisis en profundidad de los impactos conjuntos, potencialmente negativos, de las medidas propuestas en el artículo 4** (y también de los requisitos fijados en el artículo 5 y en la DT 7ª que se analizan más adelante este informe).

### 3.2.2.2. Requisitos adicionales para el establecimiento de VUT en viviendas residenciales (artículo 5.1)

Además de todas las limitaciones recogidas en el apartado anterior, los instrumentos de planificación urbanística de los Ayuntamientos deben cumplir los siguientes tres requisitos adicionales del artículo 5.1 para permitir el uso de hospedaje turístico de viviendas residenciales:

En primer lugar, **una antigüedad mínima de la vivienda de 10 años** como exigencia previa a su habilitación para el uso turístico por el planeamiento urbanístico. Este requisito se justifica en que *“se trata de garantizar que las viviendas cumplen, al menos durante un periodo predeterminado y mínimo, la función de residencia habitual para la que está concebido el suelo de uso residencial”*.

Este tipo de medidas podrían estar justificadas en aquellas viviendas sujetas a un régimen de protección pública que en las viviendas libres. En este sentido, el propio APL excluye la posibilidad de uso turístico de aquellas viviendas cuyo régimen de protección pública las vincula directamente y en exclusiva a la satisfacción del derecho a la vivienda.

**Con respecto a las viviendas libres**, la imposibilidad de dar nuevas licencias VUT a viviendas con menos de 10 años de antigüedad limita de manera considerable la oferta potencial de VUT y desvirtúa nuevamente su naturaleza que permite el doble uso residencial-hospedaje.

Además, **no se justifica la razonabilidad del plazo de 10 años, que debe ser analizado desde la óptica de su adecuación a los principios de buena**

**regulación. De no producirse, se recomienda que se reconsidere la medida o, al menos, que se recoja una reducción significativa del mismo para modular sus posibles efectos negativos.**

En segundo lugar, **la suspensión automática** de las determinaciones urbanísticas habilitantes del uso turístico de hospedaje en viviendas **con ocasión de la declaración de zonas de mercado residencial tensionado**, que se mantendrá durante la vigencia de tal declaración.

Tal y como indica la exposición de motivos, esto implica que *“no podrá habilitarse el uso turístico de hospedaje para otras viviendas [nuevas], sin que afecte a las viviendas respecto de las cuales ya se hubiese autorizado previamente”*, indicándose que *“se establece para garantizar la adecuada coordinación con la legislación en materia de vivienda, atendiendo al carácter transversal de la presente ley y como garantía de la eficacia de sus determinaciones para alcanzar los objetivos proclamados. Es, además, limitada en el tiempo y acotada territorialmente”*.

Como se ha comentado en las observaciones generales la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento a largo plazo constituye una razón imperiosa de interés general, tal y como recoge el TJUE<sup>40</sup>. No obstante, en dicha sentencia, **el TJUE justifica que la normativa nacional impusiera un régimen de autorización previa** (que podría sustituir temporalmente al de declaración responsable), **pero no la suspensión automática de la habilitación como VUT**, la cual podría ser desproporcionada. Por lo tanto, **se encuentra convenientemente justificada la medida de suspensión automática y se recomienda su reconsideración.**

Por último, **la imposibilidad del uso turístico** de hospedaje en viviendas sometidas al régimen de propiedad horizontal **si lo impiden el título constitutivo, los estatutos o un acuerdo de la junta de propietarios**. En este último punto cabe resaltar el criterio de dos sentencias recientes del Tribunal Supremo<sup>41</sup>, que establece que las comunidades de propietarios pueden prohibir los alquileres turísticos por un quórum reforzado de 3/5 de propietarios y cuotas.

---

<sup>40</sup> Véase [la STJUE de 22 de septiembre de 2020](#).

<sup>41</sup> Las sentencias de 3 de octubre de 2024 (la [STS 4790/2024](#) - ECLI:ES:TS:2024:4790 y la [STS 4791/2024](#) - ECLI:ES:TS:2024:4791). Véase el siguiente [enlace](#) para mayor información.

Estos acuerdos no tendrán carácter retroactivo de acuerdo con la Ley sobre Propiedad Horizontal<sup>42</sup>.

### 3.2.2.3. Requisitos subsidiarios para el establecimiento de VUT en viviendas residenciales (artículo 5.2)

Además de los requisitos anteriores, el artículo 5.2 establece requisitos subsidiarios en caso de ausencia expresa de instrumentos de ordenación municipales, destacando los siguientes:

- **Prohibición a locales. No se permiten VUT en las viviendas resultantes de la conversión de locales.** Cabe resaltar que **no se da ninguna justificación** a esta prohibición. Esta Comisión **recomienda la reconsideración de este requisito** ya que, si en el pasado se ha procedido a convertir un local en una vivienda con todos los permisos pertinentes, ya es, a todos los efectos, una vivienda y, por lo tanto, debería estar sometida a las mismas condiciones que el resto a la hora de solicitar la habilitación como VUT.
- **Límites a la capacidad alojativa de las VUT:** El APL establece límites del 10% de los habitantes de cada núcleo de población y del 10% de los habitantes de cada sección electoral. Asimismo, se imponen, en asentamientos rurales, densidades máximas de VUT y de plazas, así como límites sobre la superficie total neta del asentamiento. Nuevamente, **el APL no incluye ninguna justificación sobre la necesidad y la proporcionalidad de estas restricciones, por lo que se recomienda que se reconsideren estas limitaciones o bien se justifiquen adecuadamente**, teniendo en cuenta las características de cada población.
- **Prohibición de VUT en asentamientos agrícolas.** El anteproyecto de ley establece esta prohibición a las viviendas vacacionales tanto en el art 5.2.j como en el artículo 4.2.b). El APL lo justifica por “*la preservación de las*

---

<sup>42</sup> El [artículo 17.12 de la LPH](#) establece que: “*El acuerdo por el que se limite o condicione el ejercicio de la actividad a que se refiere la letra e) del artículo 5 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en los términos establecidos en la normativa sectorial turística, suponga o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, requerirá el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación. Asimismo, esta misma mayoría se requerirá para el acuerdo por el que se establezcan cuotas especiales de gastos o un incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda donde se realice dicha actividad, siempre que estas modificaciones no supongan un incremento superior al 20%. Estos acuerdos no tendrán efectos retroactivos*”.

*características de los asentamientos agrícolas teniendo presente la difícil compatibilidad de unos y otros usos*". La justificación es débil, máxime cuando se trata de una prohibición absoluta. En este sentido, cabe indicar que el artículo 69.2 de la [Ley 4/2017](#), de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias permite "los usos turísticos, limitados a los establecimientos de turismo rural, de acuerdo con lo que disponga la legislación sectorial". De lo anterior se deduce que la compatibilidad de usos parece posible y **se aconseja que se reconsidere la prohibición absoluta** del APL.

#### 3.2.2.4. [Requisitos técnicos de la vivienda para el uso turístico \(DT 7ª\)](#)

La Disposición transitoria 7ª tiene por finalidad establecer unas mínimas normas técnicas aplicables mientras no entre en vigor la normativa de carácter reglamentario.

En primer lugar, el APL establece **una superficie mínima para las VUT de 35 m<sup>2</sup> útiles (39 m<sup>2</sup> según la exposición de motivos<sup>43</sup>)**, lo que supone un endurecimiento frente a las condiciones actuales (25 m<sup>2</sup>)<sup>44</sup>, que obedece "a razones de mínima competitividad y calidad de la oferta turística". A este respecto la CNMC recuerda que existen alternativas, como los sistemas de valoración y generación de reputación, que contribuyen de forma muy efectiva a asegurar la calidad, lo que puede hacer innecesario este tipo de regulaciones.

No obstante, dado que la superficie mínima anterior podría dejar fuera del ámbito de aplicación del APL a un número significativo de VUT, **se flexibiliza el criterio general permitiendo mantener los 25 m<sup>2</sup> actuales** siempre y cuando se vinculen a algún equipamiento o cualificación básica que contribuya a garantizar un mínimo de calidad y de sostenibilidad en la oferta de alojamiento. **La medida parece cumplir el principio de proporcionalidad al exigir solamente un equipamiento o cualificación básica entre una amplia gama de las mismas<sup>45</sup>**. Sería deseable que el criterio de analizar el impacto sobre las VUT

<sup>43</sup> Puede tratarse de una errata, ya que en la exposición de motivos se indica que, además, se iguala con la categoría mínima de apartamentos (dónde se sitúa ya en 39 m<sup>2</sup>).

<sup>44</sup> Actualmente deberán estar en concordancia con lo requerido en el [Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas](#) (o norma que lo sustituya).

<sup>45</sup> Las condiciones, a disposición de los huéspedes en la misma parcela, son: (i) plaza de aparcamiento privada; (ii) piscina individual o comunitaria; (iii) equipamiento deportivo; (iv) equipamiento de salud, belleza o bienestar; (v) en suelo urbano, superficie mínima de 9 m<sup>2</sup> de parcela, por plaza de alojamiento, destinada a zonas ajardinadas (o 100 m<sup>2</sup> en suelo rústico); (vi) toma de corriente homologada para recargar vehículos libres de emisiones; (vii)

existentes se hubiera aplicado también al resto de las restricciones/limitaciones que establece el APL.

En segundo lugar, la DT 7ª establece que las VUT deben cumplir **requisitos técnicos adicionales relativos a:**

- Número de baños completos en función del número de plazas<sup>46</sup>. En el APL se justifica la medida en dar una mejor protección al garantizar unos mínimos de calidad. No obstante, sería recomendable justificar la determinación de los umbrales establecidos y valorar una cierta flexibilización de los requisitos (como, por ejemplo, sustituir, en ciertos casos, algún baño completo por un aseo) siempre que se garantice la consecución de los objetivos previstos.
- Requisitos de eficiencia energética<sup>47</sup>. Las exigencias técnicas introducidas se vinculan directamente a la lucha contra el cambio climático y a la apuesta por la descarbonización. Se recomienda prever la posibilidad de utilizar otras formas de energía renovable, igualmente respetuosos con la razón imperiosa de interés general invocada, así como contemplar excepciones en caso de imposibilidad técnica o coste desproporcionado para su cumplimiento.
- Requisitos de accesibilidad<sup>48</sup>. La exposición de motivos recuerda que estos requisitos ya eran exigibles por la norma reglamentaria precedente y que el APL precisa que la normativa a cumplir ha de ser la vigente en el momento de habilitarse el uso turístico de vivienda, lo que parece razonable. Como en el caso anterior sería recomendable prever, en su caso, excepciones en caso de imposibilidad técnica o coste

---

disponer de una certificación de calidad y de gestión medioambiental; (viii) plan de transición energética; (ix) calificación energética de clase A o B; (x) sistema de monitorización del ruido y la ocupación de la vivienda; (xi) acreditar alguna razón imperiosa de interés general que pueda establecer el planeamiento urbanístico municipal o (xii) acreditar la condición de trabajador por cuenta propia de la persona que explote la vivienda de uso turístico.

<sup>46</sup> Disponer de 2 baños completos si el número de plazas es superior a 4 y de 3 baños si el número de plazas es superior a 8.

<sup>47</sup> Se incluyen: (i) aparatos de refrigeración de eficiencia energética mínima A o equivalente; (ii) calificación energética mínima de clase F en edificaciones hasta el 31/12/2007 y de clase D en edificaciones posteriores y (iii) sistema de generación de ACS mediante energías renovables (70% mínimo para viviendas hasta 31/12/2007 y del 90% para viviendas posteriores).

<sup>48</sup> Se incluyen: (i) el acceso rodado directo a la vivienda y (ii) el cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad.

desproporcionado para su cumplimiento, en cuyo caso podría sustituirse por obligaciones de información sobre la accesibilidad.

### 3.2.3. El régimen de declaración responsable

#### 3.2.3.1. Incorporación de documentos adicionales a la declaración responsable (artículo 7):

La declaración responsable, presentada de manera electrónica, debe acompañarse de los siguientes documentos:

- la **memoria de la actividad turística a desarrollar**, suscrita por un técnico competente, que incluya una descripción gráfica de la actuación, con planos del estado actual y datos geográficos que permitan su geolocalización.
- la **cédula urbanística** que acredite que los instrumentos de planificación permiten usos turísticos<sup>49</sup>.
- la **certificación registral** que acredite que la **comunidad de vecinos no impide el uso turístico** vía estatutos o vía acuerdo<sup>50</sup>.

En el APL se justifica al señalar “(..) *la regulación va en la misma línea que el nuevo Reglamento UE [Reglamento (UE) 2024/1028], que permite expresamente que los Estados miembros puedan exigir que la información presentada vaya acompañada de la documentación justificativa adecuada*”. Cabe señalar que la referencia del artículo 5.2 del Reglamento (UE) 2024/1028 parece referirse únicamente a la información presentada con arreglo al artículo 5.1<sup>51</sup>, y no guardar relación aparentemente con la documentación adicional exigida por el APL.

---

<sup>49</sup> No se exige, según la exposición de motivos, la emisión de un informe municipal previo y preceptivo sobre la adecuación de la actividad a las ordenanzas e instrumentos de planeamiento.

<sup>50</sup> El Decreto 113/2015 exigía una declaración de no existir prohibición expresa en los Estatutos de la Comunidad de Propietarios, para realizar la actividad de vivienda vacacional.

<sup>51</sup> El artículo 5.1 del Reglamento establece que, en el procedimiento de registro, un anfitrión se presentará una declaración que incluya la información siguiente:

- a) para cada unidad: (i) dirección específica de la unidad, incluidos, en su caso, su número, el número de buzón, si fuera diferente, la planta en la que se encuentra la unidad, la referencia catastral o cualquier otro tipo de información que permita identificarla con precisión; (ii) el tipo de unidad; (iii) si la unidad se ofrece como una parte o la totalidad de la residencia principal o secundaria del anfitrión, o para otros fines; (iv) el número máximo de plazas disponibles y de huéspedes que se pueden alojar en la unidad y (v) en su caso,

Por lo tanto, de la exigencia del APL de presentar documentación adicional (sobre la cédula urbanística y la certificación registral) podría entenderse que el procedimiento va más allá de la declaración responsable, suponiendo una carga administrativa, si bien, a priori, no parece excesivamente gravosa. Sería aconsejable que el APL incluyera una estimación del coste, en su caso, de las tasas y que se garantizase que su obtención fuese prácticamente inmediata, de tal manera que no implicara ningún retraso para presentar la declaración responsable, incluso si se produjeran picos temporales de solicitudes<sup>52</sup>.

Más discutible resulta la **memoria de la actividad turística a desarrollar**, suscrita por un técnico competente, ya que supondría un incremento de costes económicos para los operadores y desvirtuaría, en cierta manera, la naturaleza de las declaraciones responsables, **siendo aconsejable analizar su necesidad y proporcionalidad**. En el caso de que se considere necesaria y proporcionada la exigencia de dicha memoria, se recomienda que su realización esté abierta a cualquier profesional capacitado (técnico competente) sin que se establezcan reservas de actividad injustificadas, pudiendo existir el riesgo potencial de que se puedan producir cuellos de botella por la necesidad de realizar un gran número de memorias en un intervalo temporal reducido.

### 3.2.3.2. Declaración responsable y cambio de uso (artículo 9):

Cabe resaltar que, además de la declaración responsable, las VUT en Canarias están también sujetas, por la legislación urbanística, a la exigencia de comunicación previa para el cambio de uso de los edificios y las instalaciones.

---

si la unidad está sujeta a un régimen de autorización en virtud del cual el anfitrión está obligado a obtener una autorización de las autoridades competentes pertinentes para poder ofrecer servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y, en caso afirmativo, si el anfitrión ha obtenido dicha autorización.

- b) en caso de ser el anfitrión una persona física: (i) el nombre; (ii) el número de identificación nacional u otra información que permita identificarla; (iii) la dirección; (iv) un número de teléfono de contacto y (v) la dirección de correo electrónico para que la autoridad competente la utilice en la comunicación por escrito.
- c) en caso de ser el anfitrión una persona jurídica: (i) su nombre; (ii) el número nacional de registro de empresa; (iii) el nombre de un representante legal; (iv) su domicilio social; (v) el número de teléfono de contacto de al menos un representante de dicha persona jurídica y (vi) una dirección de correo electrónico que la autoridad competente puede utilizar en la comunicación por escrito.

<sup>52</sup> La limitación temporal a 5 años de las declaraciones responsables (que se analiza más adelante en este informe) hace pensar que se podrían producir concentraciones de solicitudes elevadas en intervalos reducidos de tiempo.

En este sentido se valora positivamente que la notificación por el Cabildo de la inscripción en el Registro General Turístico al Ayuntamiento correspondiente implicará tener por realizada la comunicación previa relativa al cambio de uso urbanístico de la vivienda, de residencial a turístico. Igualmente, la notificación por el Cabildo de la inscripción en el Registro General Turístico al Registro de la Propiedad correspondiente implicará la práctica de los asientos del cambio de uso de la vivienda a uso turístico de hospedaje, la cual se practicará conforme a la normativa hipotecaria con cargo al interesado.

Como ya se ha comentado anteriormente, la limitación del doble uso residencial-hospedaje en las viviendas desvirtúa la naturaleza de las VUT al imponer tener que elegir entre el uso del suelo (entre residencial o turístico) y tener que asumir el coste del cambio de uso urbanístico. Coste que deberá volver a asumirse cuando cese la actividad turística, al pasar de uso turístico a residencial, impidiendo o dificultando gravemente que se pueda intercambiar el uso turístico y residencial en cortos periodos de tiempo, **recomendándose la posibilidad de establecer un régimen más flexible con respecto al cambio de uso.**

#### 3.2.3.3. Sanciones por inexactitudes, falsedades u omisiones en la declaración responsable (artículo 8).

Se establece un periodo de imposibilidad de 3 años para instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto en el supuesto de haberse declarado la inexactitud, falsedad u omisión, de cualquier dato o información de carácter esencial. Según la exposición de motivos es equivalente al plazo de prescripción de las infracciones muy graves<sup>53</sup>, entendiéndose que la equiparación entre un supuesto y otro resulta proporcionada.

Entendemos que no es comparable una inexactitud o una omisión no intencionada en la presentación de la declaración responsable que un supuesto de falsedad. Por lo tanto, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, **se recomienda reservar la imposibilidad de instar a un nuevo procedimiento durante 3 años a los casos más graves, en los que exista, por ejemplo, dolo o una negligencia grave.**

---

<sup>53</sup> En cambio, la DF 2ª del APL (que modifica la Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias) califica como grave (y no como muy grave) la continuación en el uso turístico de una vivienda cuando se hubiera extinguido la eficacia del título habilitante pertinente (con multa de entre 15.000 y 150.000 euros).

### 3.2.4. La posibilidad de continuar con la actividad de las VUT habilitadas por el Decreto 113/2015 (DT 1ª y 2ª)

El APL plantea dos mecanismos para que las VUT actualmente habilitadas puedan continuar su actividad, al menos de manera temporal.

La DT 1ª establece que **los propietarios y explotadores de VUT habilitados** por el Decreto 113/2015 **podrán consolidar el uso de la VUT de manera indefinida** presentando una declaración responsable específica<sup>54</sup>, que lo declarará, si cumple los requisitos<sup>55</sup>, en situación de uso consolidado o bien en situación legal de consolidación turística (si el uso turístico de la vivienda no esté expresamente habilitado por la ordenación urbanística pormenorizada aplicable).

La idea que subyace es que el propietario y explotador que eligió, en su momento, el uso turístico de la vivienda<sup>56</sup>, pueda consolidar, a través de la DT 1ª, ese uso turístico exclusivo, si bien los propietarios de las viviendas vacacionales podrán renunciar en cualquier momento a dicho uso turístico, recuperando el uso residencial y habitacional, excluyéndose un nuevo retorno al uso turístico salvo que el planeamiento urbanístico así lo habilite.

Es importante destacar que la consolidación del uso de las VUT dejará de surtir efectos cuando el beneficiario ponga fin con carácter definitivo a su actividad turística por cualquier motivo<sup>57</sup>, de tal manera que el derecho no es transmisible si se vende o se abandona la actividad. En el supuesto de situación legal de

---

<sup>54</sup> La declaración responsable de uso turístico consolidado en la que, entre otros aspectos, se incluirá la “*manifestación de que se ha ejercido de manera efectiva e ininterrumpida el uso turístico de la vivienda en cuestión con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley al menos durante un año, directamente, y que dicha explotación puede acreditarse a través de las correspondientes declaraciones y liquidaciones referidas a dicha actividad en relación con el impuesto general indirecto de Canarias o por cualquier otro medio válido en derecho*”.

<sup>55</sup> El cambio de uso desde la perspectiva urbanística debe venir avalado por el oportuno soporte documental que es objeto de detalle en el articulado de la ley a fin de garantizar, sobre todo, la realidad de la consolidación del citado uso turístico más allá de la mera presentación de una declaración responsable en tal sentido.

<sup>56</sup> En la declaración responsable se exige, entre otros documentos, copia o identificación del número de registro de entrada en el Ayuntamiento de la presentación de la comunicación previa relativa al ejercicio de la actividad de vivienda vacacional conforme a la legislación en materia de actividades clasificadas en Canarias con antelación a la entrada en vigor de esta ley.

<sup>57</sup> Incluye, entre otros, (i) la extinción de la personalidad del propietario; (ii) la transmisión de la propiedad de la vivienda por cualquier título; (iii) el cese en el ejercicio de la actividad por el explotador/propietario que hubiese presentado la declaración responsable para el ejercicio de la actividad de vivienda vacacional; (iv) el no ejercicio continuado de la explotación turística durante más de un año; (v) la demolición total de la construcción o (vi) la extinción del derecho de disfrute o gestión sobre la vivienda que ostentase al efecto.

consolidación turística excluye, además, la posibilidad de mantener el uso turístico de vivienda “en caso de demolición parcial, consolidación, rehabilitación o remodelación, o cualquier otra que tenga como efecto mantener y alargar la vida útil del inmueble o que suponga incremento de volumen o edificabilidad”.

Por su parte, **la DT 2ª permite a los explotadores de viviendas vacacionales** (que no opten o no puedan optar por la DT 1ª) **continuar la explotación de la vivienda vacacional por un plazo de 5 o, excepcionalmente, de 10 años**<sup>58</sup>. Señala la exposición de motivos que esta extensión del plazo de explotación tiene un carácter indemnizatorio<sup>59</sup>, y que, una vez terminada esta extensión, las VUT deberán presentar una nueva declaración responsable para el uso turístico de hospedaje conforme al APL analizado, siempre que el planeamiento urbanístico municipal y se cumplan los requisitos establecidos en el APL y en su futuro desarrollo reglamentario.

Cabe señalar que la DT 1ª parece estar más enfocada a pequeños propietarios, permitiéndoles consolidar el uso turístico con carácter indefinido, pero sin ninguna posibilidad de transmisión de este derecho, con lo que a medio y largo plazo desaparecerían todas estas VUT propiedad de personas físicas. Por su parte la DT 2ª está más enfocada a empresas y establece una moratoria de 5 años (o excepcionalmente de 10 años) para continuar el uso turístico de viviendas, por lo que, en términos generales, supondría su desaparición en un corto período de tiempo.

Dado el elevado peso de las VUT en el sector del alojamiento turístico en Canarias **sería necesario un análisis riguroso de los efectos de las medidas propuestas que incluyera la mejor estimación posible de los mismos**, con el objeto de que las soluciones propuestas tengan el menor impacto posible en la competencia.

**Con respecto al régimen de consolidación de la DT 1ª sería aconsejable analizar la posibilidad de flexibilizar algunos aspectos**, como plantear la eliminación, en la declaración responsable de uso consolidado, del ejercicio ininterrumpido del uso turístico previo de la vivienda (bastaría mantener el uso efectivo del uso turístico), no excluir la posibilidad de un nuevo retorno automático al uso turístico o una menor rigidez en los requisitos de no ejercicio

---

<sup>58</sup> El plazo normal de 5 años puede ampliarse a 10 años si el explotador de la vivienda acredita fehacientemente que el plazo de 5 años no compensa la pérdida del título habilitante de vivienda vacacional.

<sup>59</sup> El concepto indemnizable es la extinción de la eficacia de la declaración responsable que habilitaba el uso turístico de una vivienda como vivienda vacacional, en base al Decreto 113/2015.

continuado de la explotación turística<sup>60</sup>. Además, sería necesario **clarificar las exclusiones del uso turístico de las viviendas que estén en situación legal de consolidación turística**, ya que impedir la rehabilitación o remodelación del inmueble que pueda mantener o alargar la vida del inmueble podría ir en contra de la protección del medio ambiente y del entorno urbano, las cuales son alegadas como razones imperiosas de interés general en el APL.

### 3.2.5. Incentivos a las VUT

#### 3.2.5.1. Incentivos por ampliar la oferta de alquiler de larga duración (DT 3ª)

La DT 3ª incentiva la ampliación a 20 años del plazo de explotación de la vivienda vacacional si los propietarios y/o explotadores de VUT compensan esa ventaja con la oferta de viviendas en alquiler de larga duración, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- Ser de la misma calidad y superficie que las viviendas objeto de la declaración responsable para uso turístico de alojamiento.
- Estar situadas en el mismo núcleo de población que las viviendas de uso turístico que sean objeto de la ampliación de los efectos de la declaración responsable<sup>61</sup>.

La propuesta de estos incentivos lleva a pensar que, en muchas ocasiones, los propietarios de VUT no podrán seguir ejerciendo su actividad económica una vez concluido el plazo de 5 años (o 10 años) que establece la DT 2ª<sup>62</sup>. Los incentivos propuestos podrían mitigar los efectos de una caída brusca de las VUT en el medio/largo plazo (a la vez que podrían aumentar la oferta de viviendas de alquiler de larga duración) si bien los requisitos exigidos a las viviendas para la compensación parecen desproporcionados, siendo muy restrictivos e incluyendo

<sup>60</sup> La rigidez del requisito propuesto en el APL (el no ejercicio continuado de la explotación turística durante más de un año) podría llevar a la pérdida de la habilitación de las VUT incluso en situaciones repentinas e imprevistas (necesidad sobrevenida de la vivienda, por razones médicas e incluso por eventos catastróficos).

<sup>61</sup> Si las viviendas ofrecidas como compensación están situadas fuera del núcleo de población, la compensación deberá ser de dos viviendas en alquiler por cada vivienda de uso turístico.

<sup>62</sup> La exposición de motivos señala que *“se busca de alguna manera que la mayor rentabilidad del uso turístico de hospedaje en vivienda funcione como incentivo y mecanismo corrector, para que los propietarios pueda constatar que el resultado final de combinar ambas modalidades de explotación de la vivienda resulta atractivo y rentable, frente a la posibilidad de no poder continuar con la explotación turística más allá de los plazos de 5 o 10 años establecidos transitoriamente en la presente ley, en aquellos supuestos en que el planeamiento urbanístico no permita en un futuro tal actividad en el mismo emplazamiento”*.

requisitos subjetivos difíciles de medir, como la calidad de los inmuebles. **Se recomienda flexibilizar y, en su caso, concretar mejor los requisitos exigidos a las viviendas.**

Además, para poder acogerse a este mecanismo se exige “que [los propietarios y/o explotadores] acrediten haber estado destinadas con anterioridad, en su totalidad, a la actividad de vivienda vacacional” (el subrayado es nuestro). No se encuentra ninguna justificación a no aplicar el incentivo, que permite ampliar el plazo a 20 años, a los propietarios y/o explotadores de VUT que hayan alquilado habitaciones de uso turístico. **Se recomienda que el incentivo debe ser aplicable no solo a las viviendas que se hubieran alquilado en su totalidad sino también a aquellas donde se hubieran alquilado solo habitaciones.**

### 3.2.5.2. Incentivos a la renovación turística (DT 4ª y 5ª)

Las DT 4ª y 5ª incluyen respectivamente<sup>63</sup>:

- Incentivos a la renovación turística en edificios de tipología residencial de vivienda colectiva (destinados con anterioridad en su totalidad, a la actividad de vivienda vacacional), permitiendo que los explotadores de las viviendas puedan instar a los municipios el cambio de uso, sustituyendo el uso residencial por el uso turístico exclusivo (bien por hoteles o apartamentos de categoría mínima de cuatro estrellas)<sup>64</sup>.
- Incentivos a la renovación turística en edificaciones de tipología residencial unifamiliar aislada (destinadas también con anterioridad en su totalidad, a la actividad de vivienda vacacional), permitiendo que los explotadores de las viviendas puedan instar a los municipios el cambio de uso, sustituyendo el uso residencial por el uso turístico exclusivo a través de villas<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> En ambos casos, deberá instarse en el plazo máximo de 3 años a partir de la entrada en vigor de este APL, debiendo solicitarse en el plazo máximo de 2 años desde la entrada en vigor del planeamiento urbanístico habilitante del cambio de uso.

<sup>64</sup> El planeamiento urbanístico habilitante del citado uso turístico deberá: (i) establecer un régimen de justa distribución de beneficios y cargas derivados del cambio de uso y (ii) definir unos estándares de calidad edificatoria que garanticen el mínimo impacto medioambiental y unas condiciones que configuren un modelo de excelencia y ecoeficiencia y garanticen la neutralidad climática del establecimiento.

<sup>65</sup> El planeamiento urbanístico habilitante del citado uso turístico deberá definir unos estándares de calidad edificatoria que garanticen el mínimo impacto medioambiental y unas condiciones que configuren un modelo de excelencia y ecoeficiencia y garanticen la neutralidad climática del establecimiento.

La exposición de motivos señala su preocupación por una reducción significativa de la oferta de viviendas vacacionales en el periodo transitorio establecido para la adaptación del planeamiento urbanístico y para evitarlo plantea la posibilidad de sustituir las viviendas vacacionales ubicadas en la totalidad de un edificio residencial o en viviendas unifamiliares aisladas por otros establecimientos hoteleros o extrahoteleros (apartamentos y villas). Se persigue, además, una mayor calidad en la oferta y una mayor eficiencia medioambiental.

La CNMC considera que las medidas para evitar una brusca caída en la oferta de viviendas vacacionales en Canarias (las cuales, como señala el APL, representan un elevado peso cuantitativo sobre el total de la oferta de alojamiento turístico) **no pueden centrarse únicamente en un cierto tipo de VUT** (máxime cuando en el resto del APL se establecen medidas que, en conjunto, pueden considerarse bastante restrictivas) y establecer, además, una cierta preferencia por un tipo de operador económico en el mercado de alojamientos turísticos. De acuerdo con el principio de neutralidad competitiva, **se recomienda eliminar cualquier preferencia por un determinado perfil de operador económico en los incentivos a la renovación turística planteados.**

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La norma analizada tiene como objeto establecer una ordenación urbanística, territorial, ambiental, social, cultural y turística del uso turístico de viviendas acorde con las exigencias del principio de desarrollo sostenible.

En líneas generales, desde esta Comisión se recuerda que, sin cuestionar el modelo turístico que se pretenda implantar en la región, toda intervención que restrinja la competencia debe basarse en la existencia de razones imperiosas de interés general y ser necesaria y proporcionada a estas, debiendo acreditarse de forma efectiva cómo la medida en cuestión sirve para proteger aquellas.

Además, se aconseja analizar la incidencia concreta y efectiva de la problemática del acceso a la vivienda en cada ámbito territorial (zonas especialmente tensionadas) para modular la intervención en consecuencia. Todo ello sin perjuicio de que existen otros factores que deben abordarse igualmente (por ejemplo, la rigidez de la oferta de viviendas residenciales) para buscar soluciones a dicha problemática.

Adicionalmente, la CNMC formula las siguientes recomendaciones:

- Excluir del ámbito de aplicación del APL los usos de hospedaje distintos de los turísticos, como, por ejemplo, los alquileres temporales por motivos de estudios, trabajo o por razones médicas.
- Que la reserva de uso residencial sea determinada, de manera justificada, por los planes de ordenación urbana municipales y que se justifiquen adecuadamente los porcentajes de reserva establecidos en el APL. De igual modo, se recomienda realizar un análisis en profundidad de los impactos conjuntos de los requisitos propuestos en el APL ante el riesgo de que la actividad de las VUT se convierta en residual una vez finalicen los efectos del régimen transitorio.
- Que se justifique la antigüedad mínima de la vivienda de 10 años desde la óptica de los principios de buena regulación o, al menos, una reducción significativa del plazo de 10 años. Y en casos de vivienda con protección pública, se vincule al plazo de protección pública.
- Que se reconsidere la suspensión automática de las determinaciones urbanísticas habilitantes de las VUT en caso de declaración de zona tensionada, en favor de otras medidas más proporcionadas, como la autorización previa.
- Que se permitan VUT en las viviendas resultantes de la conversión de locales.
- Que se justifiquen adecuadamente los límites a la capacidad alojativa de las VUT (10% de los habitantes de cada núcleo de población y del 10% de los habitantes de cada sección electoral), siendo objeto de replanteamiento en caso contrario. Así mismo, se aconseja justificar adecuadamente o replantear las limitaciones en los asentamientos rurales y la prohibición de VUT en asentamientos agrícolas.
- Que se analice la proporcionalidad de los requisitos relativos al número de baños y los requisitos de eficiencia energética y de accesibilidad.
- Que se prevea la posibilidad de emplear otras formas de energías renovables que respeten el objetivo de descarbonización establecido en el APL.
- Que se evite cualquier retraso en la obtención de la documentación que debe acompañar a la declaración responsable.
- Que se analice la necesidad y proporcionalidad de la memoria de la actividad turística a desarrollar. En caso de exigirse, se recomienda que

su realización esté abierta a cualquier profesional capacitado (técnico competente) sin que se establezcan reservas de actividad injustificadas y que se excepte, con carácter general, esta memoria en las declaraciones responsables sucesivas.

- Que se analice la posibilidad de establecer un régimen más flexible, ágil y menos costoso con respecto al cambio de uso de las VUT (turístico y residencial).
- Que se reserve la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento de declaración responsable durante 3 años a los casos más graves, en los que exista, por ejemplo, dolo o una negligencia grave.
- Con respecto al régimen transitorio de la declaración responsable consolidada (DT 1ª) sería aconsejable analizar la posibilidad de flexibilizar algunos aspectos (como el ejercicio ininterrumpido del uso turístico previo de la vivienda, la exclusión de retorno automático al uso turístico o los requisitos de ejercicio continuado de la explotación turística). Además, sería necesario clarificar las exclusiones del uso turístico de las viviendas que estén en situación legal de consolidación turística (como las limitaciones a la rehabilitación o remodelación del inmueble).
- Que se flexibilicen los requisitos exigidos a las viviendas para optar a los incentivos (ampliación del plazo a 20 años) por ampliar la oferta de alquiler de larga duración y que se aplique también a las VUT donde se hubieran alquilado habitaciones.
- Que los incentivos a la renovación turística no se centren únicamente en un cierto tipo de VUT, eliminándose cualquier preferencia por un determinado perfil de operador económico.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON CARLOS AGUILAR PAREDES AL INFORME IPN/CNMC/032/24

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 11.3 del Reglamento de funcionamiento interno de la CNMC, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto particular respecto a algunas de las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe IPN/CNMC/032/24.

- (1) Parte el APL analizado de varias premisas incontrovertidas en nuestro ordenamiento jurídico en particular que la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento a largo plazo constituye una razón imperiosa de interés general, tal y como recoge el TJUE<sup>1</sup> y de la condición de actividad económica que tiene el alquiler de las viviendas que se ofrezcan o comercialicen como alojamiento por motivos turísticos o vacacionales, y que son 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<sup>2</sup>.
- (2) El APL contiene en su exposición de motivos, en el informe definitivo de necesidad y en la respuesta a las alegaciones planteadas, las razones que le llevan a promoverlo. Basándose en los datos oficiales disponibles sobre el número de viviendas de uso turísticos, su evolución en los últimos años y la situación actual y prevista del mercado de vivienda residencial en Canarias, justifica la necesidad de las medidas adoptadas y su pertinencia frente a otras propuestas en la audiencia la audiencia pública.

*[Respecto a las recomendaciones sobre las Limitaciones al uso turístico de viviendas \(artículo 3\) e instrumentos de planeamiento urbanístico municipal \(artículo 4\)](#)*

- (3) El APL fundamenta su planeamiento general para mitigar el déficit de viviendas disponibles para uso residencial en;
  - a. Una norma general destinada a establecer una reserva mínima del 90%, con carácter general<sup>3</sup>, de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística y/o del número de viviendas existentes o previstas, con destino exclusivo para uso residencial, y excluyente del uso turístico de hospedaje en viviendas y otras actividades económicas, estableciéndose una reserva inferior (del

---

<sup>1</sup> Véase [la STJUE de 22 de septiembre de 2020](#).

<sup>2</sup> Véase [la STS 4790/2024 - ECLI:ES:TS:2024:4790](#).

<sup>3</sup> Salvo que el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico acredite y justifique que, atendiendo a las singulares circunstancias sociales, económicas, urbanísticas, territoriales, ambientales y culturales, es suficiente una reserva menor.

80%) para las denominadas islas verdes (La Palma, La Gomera y El Hierro).

- b. La posibilidad de los municipios de modificar este porcentaje de reserva mediante los instrumentos de planeamiento urbanístico que acredite y justifique que, atendiendo a las singulares circunstancias sociales, económicas, urbanísticas, territoriales, ambientales y culturales, es suficiente una reserva menor porque no se vulneran las exigencias derivadas del principio de desarrollo urbanístico.

(4) Ante ese planteamiento el informe aprobado recomienda:

“[...] partir de un enfoque que limite estos condicionamientos a las zonas en las que existan tensiones que dificultan el ejercicio del derecho de acceso a la vivienda.”

En el mismo sentido el informe propone que la legislación autonómica no imponga ningún mínimo a la reserva de suelo para el uso residencial y que sean los municipios los que realicen caso a caso el ejercicio de modular este porcentaje si lo consideran necesario. Por ello:

“[...]recomienda que se incentive que los ayuntamientos lleven a cabo las revisiones necesarias para, de manera justificada y de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, modular, en los casos en los que sea preciso, la reserva de uso residencial necesaria en cada uno de los municipios.”

- (5) A juicio de este Consejero las recomendaciones contenidas en el informe aprobado por la mayoría del Pleno no valoran los argumentos esgrimidos por el APL para justificar la necesidad y la proporcionalidad de las medidas propuestas. No indica el informe aprobado por qué razón la argumentación contenida en el APL respecto al impacto negativo en el acceso a la vivienda residencial que está teniendo e el crecimiento exponencial del número de viviendas de uso turístico en el conjunto de las Islas, unido a la falta de construcción de vivienda residencial, no resultan suficientes para satisfacer el análisis de necesidad y proporcionalidad de la media propuesta.
- (6) Se describe en el APL con el soporte de datos empíricos la evolución generalizada en el conjunto de las Islas de las viviendas de uso turístico (VUT). Detalla el APL cómo las plazas de vivienda vacacional registradas hoy [en Canarias] supera a la suma total de la población de las islas de Fuerteventura y La Palma, y es muy superior a la suma del total de las poblaciones de las islas de Lanzarote, La Gomera y El Hierro, y representa más del 10% del total de la población de las Islas Canarias.

- (7) Igualmente expone el APL el crecimiento 25,7% del último año del que se disponen de datos, proyectando una evolución ascendente del número de VUT en las islas.
- (8) El único argumento respecto a los datos presentados por el APL parece ser el referido a la heterogeneidad de los datos por municipio sin que se explicite como esta heterogeneidad es un factor que desvirtúe la necesidad de una aproximación única para el territorio. El informe de la CNMC explicita además que el 14 % de los municipios de Canarias tiene un porcentaje de VUT superior al 10% del total de viviendas frente al 0,9 % a nivel nacional.
- (9) Es por tanto una evidencia mostrada y explicada en el APL la situación excepcional de partida y su afectación sobre acceso a la vivienda residencial en el conjunto de las islas lo que lleva a establecer un mínimo global común en la planificación del uso residencial para garantizar la protección al derecho fundamental del uso de la vivienda en su modalidad residencial frente a su uso turístico en Canarias. Esta decisión se sustenta además en la previsión del crecimiento en función de los datos actuales. Sin embargo, la propuesta del Informe aprobado por el pleno, obvia entrar a discutir la proporcionalidad de la media respecto a la situación global explicitada, concluyendo que es una limitación a la actividad económica, lo que es una evidencia, en lugar de analizar si se dicha restricción está justificada en términos de necesidad y proporcionalidad para dar respuesta a la razón de imperiosa necesidad esgrimida.

*Respecto la posibilidad de la VUT se convirtiera en residual una vez terminados los efectos del régimen transitorio*

- (10) A juicio de este Consejero la predicción a la que llega el informe carece de fundamento. Por un lado, como se detalla en el APL y reconoce el IPN, la limitación al del 10% solo impediría que siguieran creciendo las VUT en el 14 % de los municipios. Por lo que la posibilidad de que la VUT se convierta en residual resulta completamente desproporcionada. Aún con el incremento de las obligaciones que VUT deberán cumplir según el APL, resulta imposible establecer una relación causal entre el mínimo del 90% establecido para el uso residencial y la conversión de las VUT en una actividad residual.
- (11) El APL suponiendo intrínsecamente una limitación, permite un incremento potencial de la VUT respecto la situación actual que según los datos presentados en la exposición de motivos podría llegar a doblar el número de las existentes, sin que este extremo sea cuestionado por el informe aprobado por la mayoría del pleno.
- (12) Así pues, la limitación del uso turístico de hospedaje en viviendas y otras actividades económicas al 10 % de la edificabilidad residencial prevista por la

ordenación urbanística y/o del número de viviendas existentes o previstas APL permite el crecimiento de las VUT hasta esa cifra en todos los municipios de las islas, lo que en ningún caso puede asociarse a una futura marginalidad de la actividad, sino más bien a una futura necesidad de replantearse ese umbral para garantizar el objetivo perseguido por el APL.

- (13) La afirmación resulta además injustificada cuando el propio artículo 4 de la propuesta concede a los municipios la capacidad de reducir en sus planteamientos urbanísticos de forma justificada el 90% de la norma. Este hecho, unido al crecimiento previo de las VUT a nivel municipal no lleva en ningún caso a concluir que establecer un límite en este 90% vaya a derivar en una reducción drástica del número de VUT, sino más bien llevaría a concluir lo contrario.

*Respecto a los requisitos adicionales para el establecimiento de VUT en viviendas residenciales (artículo 5.1)*

- (14) El informe sostiene respecto a la imposibilidad de replantear para su uso vacaciones en un periodo inferior a 10 años de una vivienda construida en suelo calificado para un uso residencial;

**“Con respecto a las viviendas libres,** la imposibilidad de dar nuevas licencias VUT a viviendas con menos de 10 años de antigüedad limita de manera considerable la oferta potencial de VUT y desvirtúa nuevamente su naturaleza que permite el doble uso residencial-hospedaje.”

- (15) No analiza el informe si la medida puede ser necesaria y proporcionada al bien perseguido, sino que refiere como esta medida restringe la oferta potencial de VUT, lo que nuevamente es una obviedad, pero no es el objeto del informe.
- (16) Obvia el informe el hecho que permitir la habilitación para el uso turístico por el planeamiento urbanístico de una vivienda que ha sido construida bajo la planificación de ofrecerse para un uso residencial sin establecer un mínimo de tiempo para que esté dedicado a este uso, resulta un subterfugio para circunvalar las medidas que el APL propone destinadas a abordar la razón imperiosa de interés general abordada: el déficit de viviendas dedicadas al uso residencial.
- (17) Comparte este Consejero la necesidad de solicitar una mayor justificación del periodo temporal establecido y su adecuación al objetivo perseguido. Diferente sin embargo en proponer la reducción de los 10 años en particular por no incluir ningún argumento que lleve a concluir que reducir ese número de años permitiría igualmente conseguir los objetivos perseguidos por el APL.
- (18) Respecto a la suspensión automática de las determinaciones urbanísticas habilitantes del uso turístico de hospedaje en viviendas con ocasión de la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, el informe aprobado parece inferir que la declaración de zona tensionada supone la inhabilitación automática de las licencias de VUT de esos municipios. Sin embargo, el APL

solo hace referencia a la suspensión automática de la habilitación urbanística y turística de la explotación comercial de nuevas viviendas mediante el uso turístico de hospedaje.

- (19) Por ello, no procede solicitar que esta medida debe replantearse aduciendo que no estar convenientemente justificada, sino que correspondería al Pleno argumentar por qué motivo la imposibilidad de dar nuevas licencias de VUT en zonas declaradas como zonas tensionadas no es necesaria ni proporcionada para conseguir la razón imperiosa de interés general perseguida.
- (20) Adicionalmente, este Consejero cree necesario introducir una consideración respecto a la posibilidad de convertir en VUT las viviendas que hubieran estado en régimen de protección pública, régimen de protección oficial o precio tasado pasados 10 años de finalizado este régimen. Las viviendas protegidas o de precio tasado suponen una inversión de recursos públicos para favorecer el acceso a la vivienda residencial. Permitir, tras finalizar este régimen, la modificación de su uso para habilitarlas como VUT supondría la financiación indirecta de la actividad económica derivada de su explotación comercial y además, contravendría explícitamente el objetivo de aumentar el parque de vivienda residencial que impulsa el APL.
- (21) Por ello, sería necesario solicitar al APL que justificara por qué motivos permitir el paso de las viviendas protegidas al régimen de VUT pasados 10 años tras la finalización de esa condición es compatible con el objetivo de ampliar el número de viviendas residenciales disponibles y no supone una distorsión de la competencia en el mercado de las VUT.

*Respecto al a necesidad que se realice un análisis riguroso de los efectos de la medida [en la DT 1ª y 2ª.. con el objetivo que las soluciones propuestas tengan el menor impacto posible en la competencia.*

- (22) Establece el IPN que el gran número de VUT obligaría a un análisis del impacto de la medida en la competencia de las consecuencias derivadas de la CT 1ª y 2ª:

*“Dado el elevado peso de las VUT en el sector del alojamiento turístico en Canarias sería necesario un análisis riguroso de los efectos de las medidas propuestas que incluyera la mejor estimación posible de los mismos, con el objeto de que las soluciones propuestas tengan el menor impacto posible en la competencia.”*

- (23) La referencia a la competencia parece referir a la competencia en el sector turístico del alojamiento en Canarias. Así el IPN en lugar de valorar si las medidas establecidas en las Disposiciones transitorias primera y segunda, son necesarias y proporcionadas para conseguir los fines de imperiosa necesidad declarados atendiendo a las razones expuestas, solicita que se haga un análisis de impacto en el sector del alojamiento turístico.

- (24) Analiza el IPN la media aisladamente del conjunto de medidas planteadas, lo que le lleva a pronosticar que supondrá una reducción drástica de la oferta de VUT en las Canarias, de tal magnitud que implicará una afectación a general a la competencia en el sector del alojamiento turístico. Nada en el APL permite suponer ni tan siquiera remotamente dicha posibilidad al establecer el APL una reserva de hasta el 10 % de las viviendas al posible uso turístico y la posibilidad de los municipios de ampliarla si lo consideran justificado.
- (25) Sustituye por tanto el IPN el análisis de la adecuación de las medidas a la consecución de los objetivos perseguidos para aumentar la oferta y mejorar la competencia en el mercado de vivienda residencial por la solicitud de un informe global de la afectación de las medidas propuestas a la competencia en el sector turístico cuando nada impide en el APL que siga aumentando el número de VUT en las Canarias, salvo en los 14 municipios que superan ese límite, pero sin que el APL pretenda expropiar el uso como VUT de las viviendas que lo ejercen actualmente de los mismos.
- (26) Difiere igualmente este Consejero de las recomendaciones del IPN relativas a plantear la eliminación de la declaración responsable de uso consolidado, del ejercicio ininterrumpido del uso turístico previo de la vivienda y sobre no excluir la posibilidad de un nuevo retorno automático al uso turístico o una menor rigidez en los requisitos de no ejercicio continuado de la explotación turística.
- (27) Las medidas sugeridas por el IPN al respecto contradicen la propuesta del APL de nuevo sin valorar, más allá de que son una restricción, su necesidad y proporcionalidad. Argumentados en el APL los motivos que llevan a la necesidad de tomar medidas para tratar de revertir la situación actual de falta de vivienda de uso residencial y de ordenación de la actividad de las VUT, corresponde al IPN valorar la adecuación de estas al objetivo perseguido, no explicitar su afectación económica ya reconocida en el APL.
- (28) El conjunto de medias aprobadas en la DT 1ª buscan normalizar la situación legal de las VUT existentes al mismo tiempo que la ordenación de estas dentro de la normativa legal. Las recomendaciones planteadas suponen eximir a las VUT actuales de las obligaciones que se imponen al resto lo que supondría una afectación de la competencia dentro del subsector de la VUT, dado que las nuevas si deberán someterse a dicha normativa.