

Uso turístico de las viviendas como actividad económica sujeta a licencia de actividad municipal.

*Mercedes Sunyer Martín.
Técnico de Administración General. Abogado*

Antecedente normativo

Cita:

- Decreto 164/2010, de 9 de noviembre, de regulación de las viviendas de uso turístico.
- Decreto 163/1998, de 8 de julio, sobre apartamentos turísticos.
- Decreto 183/2010, de 23 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico.

En el “Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya” de 15 de noviembre de 2010, se publicó el Decreto 164/2010, de 9 de noviembre, mediante el que se regula las viviendas de uso turístico.

Definidas en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, reguladora del derecho a la vivienda, como aquellas cuyo uso se cede, por parte de los propietarios, a terceros por temporadas, en régimen de alquiler u otra forma que implique contraprestación económica, la Ley remite su regulación a la normativa de desarrollo, sectorial y a las ordenanzas municipales.

La regulación obedece, según se explica en el Preámbulo de la disposición, a la necesidad de conciliar el ejercicio del derecho de propiedad en un contexto de economía de mercado y libre empresa, con el derecho de los vecinos de viviendas de uso turístico a una convivencia pacífica y al descanso, los intereses estratégicos de la Comunidad Autónoma como destino turístico de primer orden internacional y la ineficacia del régimen jurídico vigente y de los controles administrativos del uso vacacional o turístico de las viviendas.

La cuestión se plantea ante una proliferación excesiva de apartamentos turísticos en edificios no exclusivos, en coexistencia con el uso de residencia habitual. Esta situación generaba problemas de convivencia, de ahí la necesidad de regular de forma expresa la vivienda de uso turístico y diferenciarla de los apartamentos turísticos.

Apartamentos turísticos como antecedente normativo

El Decreto tiene su antecedente normativo en la regulación, en el ámbito de la Comunidad catalana¹, de los apartamentos turísticos contenida en el Decreto 163/1998, de 8 de julio.

¹ En el ámbito estatal, mediante el Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y viviendas turísticas vacacionales, ya se establecía la diferencia entre ambas figuras. Según esta normativa, los apartamentos turísticos eran aquellos bloques o conjuntos de apartamentos, conjuntos de villas, chalés, bungalows y similares, ofrecidos empresarialmente en alquiler,

El referido Decreto, que actualizó, a su vez, la regulación establecida en los Decretos 193 y 194/1989, de 17 de julio y el Decreto 100/1990, de 20 de marzo, definió los apartamentos turísticos como *viviendas ofrecidas “en condiciones de inmediata disponibilidad y mediante precio, a las personas usuarias que, por motivos vacacionales o turísticos, efectúen una estancia por días, semanas o meses”*.

La regulación excluía, expresamente, de su ámbito de aplicación a los contratos de arrendamiento por temporada, contenidos en la Ley de Arrendamientos urbanos de 1994, y sujetaba su explotación al cumplimiento de unos requisitos formales (sólo podían comercializarlos las empresas, personas físicas o jurídicas, inscritas en el Registro de empresas y actividades turísticas de Cataluña), materiales (requisitos técnicos mínimos) y de funcionamiento (deberes de los explotadores respecto a la gestión de la comercialización de tales apartamentos: conservación, limpieza, libro registro, comunicaciones de entrada de viajeros, etc.).

El requisito de la inscripción era esencial para la comercialización de tales apartamentos, de tal manera que el incumplimiento de tal obligación convertía la explotación en clandestina.

La Ley de Turismo de 21 de junio de 2002 (Ley 13/2002) modifica la figura. En efecto, la Ley incluye los apartamentos turísticos dentro de la clasificación de alojamientos turísticos aunque mantiene su condición de vivienda (artículo 39), y los define como aquellos *“edificios o conjuntos de viviendas que se ofrecen, con los correspondientes servicios turísticos, en condiciones de inmediata disponibilidad y mediante precio, a usuarios que desean realizar una estancia de días, semanas o meses, por motivos turísticos o de vacaciones”* (artículo 43).

La naturaleza jurídica de tales apartamentos según se recogía en la regulación contenida en la Ley de Turismo, exigía, por un lado, el cumplimiento de determinados requisitos relacionados con la normativa básica de la edificación, las condiciones mínimas de habitabilidad y las ordenanzas municipales que les fueran de aplicación. Por otro, como establecimiento de alojamiento turístico, no estaba sujeta a una autorización específica del Departamento de de la Administración de la Generalitat, aunque se requería que antes del inicio de la actividad se sometieran a los regímenes de intervención administrativa derivados de otras normas sectoriales que les fueran de aplicación.

de modo habitual, debidamente dotados de mobiliario, instalaciones, servicios y equipo para su inmediata ocupación por motivos vacacionales o turísticos. Mientras que las viviendas turísticas vacacionales eran “unidades aisladas de apartamentos, bungalows, villas y chalés y similares y, en general, cualquier vivienda que con independencia de sus condiciones de mobiliario, equipo, instalaciones y servicios, se ofrezcan en régimen de alquiler por motivos vacacionales o turísticos”. El régimen jurídico de unos y otras era diferente, ahora bien, ninguno de las dos figuras estaba sujeta a la obtención de licencia previa de actividad municipal y, mientras los apartamentos debían ser previamente clasificados por la Administración mediante reconocimiento formal de sus características y categorías, las viviendas turísticas vacacionales debían notificar al Organismo competente su dedicación al tráfico turístico”.

Este Real Decreto se derogó mediante el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, como consecuencia de la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Esta regulación, podríamos decir, híbrida, facilitó, sin duda, la existencia de apartamentos turísticos en edificios de viviendas, no en edificios exclusivos como se pretendía en la regulación de la Ley de Turismo, de forma que pronto se plantearon problemas de convivencia. De ahí que surgiera la necesidad de establecer una regulación específica y ésta se plasmó en la Ley reguladora del derecho a la vivienda.

En efecto, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre distinguió entre viviendas de uso turístico y alojamientos turísticos. Las primeras, consideradas como tales, debían someterse a licencia municipal de actividad y contar con la preceptiva cédula de habitabilidad. Los segundos, podían tener la condición de viviendas pero, la Ley reguladora del derecho a la vivienda, les eximía de la obtención de la cédula de habitabilidad.

La regulación contenida en la referida Ley nos revela lo siguiente:

1.- En primer lugar, define la vivienda de uso turístico como aquella *“cuyo uso ceden los propietarios a terceros, con la autorización de la administración competente, en condiciones de inmediata disponibilidad para una estancia de temporada, en régimen de alquiler o cualquier otra forma que implique contraprestación económica. Los cesionarios no pueden convertir la vivienda en su domicilio principal ni secundario.”* (artículo 3 de la Ley 18/2007).

2.- En segundo lugar, establece unas determinaciones mínimas para destinar una vivienda a este uso turístico. Así dispone (artículo 19):

“1. Para destinar una vivienda a uso turístico, de acuerdo con la definición del artículo 3.1, debe disponerse preceptivamente de la licencia municipal de actividad correspondiente al uso pretendido y de cualquier otra autorización sectorial que sea exigible. La falta de autorización da lugar a la adopción de las medidas de intervención o sancionadoras que establezcan las ordenanzas municipales, la presente ley o la normativa sectorial correspondiente.

2. Las administraciones competentes deben impulsar políticas orientadas a evitar la utilización ilegal de viviendas para uso turístico. A tal fin, deben aprobar programas de inspección y deben velar para que las viviendas para uso turístico tengan las correspondientes autorizaciones.”

3.- En tercer lugar, somete tales viviendas a la obtención de la preceptiva cédula de habitabilidad (artículo 26).

4.- Por último, respecto a los alojamientos turísticos en general, entre los que se encuentran los apartamentos turísticos, señala que *“no se consideran viviendas a efectos de la exigencia de la cédula de habitabilidad, salvo los establecimientos de turismo rural”* (artículo 26, *in fine*).

La Ley no resolvía la principal cuestión planteada: la diferencia entre vivienda de uso turístico y apartamento turístico, la primera era una vivienda y la segunda mantenía su naturaleza híbrida: era una vivienda incluida en la clasificación de alojamientos turísticos, exenta de la obtención de la cédula de habitabilidad.

La distinción se recogió con la modificación del Decreto de 163/1998, de 8 de julio, de apartamentos turísticos y se consolidó en la regulación de los alojamientos turísticos con la aprobación del Decreto 183/2010, de 23 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico.

En efecto, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley reguladora del derecho a la vivienda, se aprobó el Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámite y la simplificación de procedimientos para facilitar la economía, que, en su artículo 35 modificó el Decreto 163/1998 relativo a apartamentos turísticos, dio una nueva definición y estableció que no tenían la consideración de viviendas y, entre los requisitos para la inscripción de tales alojamientos en el Registro de Turismo, se exigía la previa obtención de la correspondiente licencia municipal de actividad.

De acuerdo con esta modificación son *“establecimientos públicos de apartamentos turísticos los edificios o conjuntos continuos formados por unidades de alojamiento que deben cumplir, como mínimo con las características técnicas definidas en el anexo 1, que se ofrecen en condiciones de inmediata disponibilidad y con los servicios turísticos correspondientes, mediante precio a las personas usuarias que, por motivos de vacaciones o turísticos, efectúan una estancia por días, semanas o meses”*.

El Decreto 183/2010, de 23 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico, regula los apartamentos turísticos como una modalidad de alojamiento turístico; los define como *“apartamentos turísticos los edificios o conjuntos continuos formados”*; afirma que se clasifican según las categorías previstas para los hoteles apartamento con la excepción de la obligatoriedad de disponer de salones, zonas comunes y servicios sanitarios en espacios comunes y, finalmente, para los existentes en la entrada en vigor del Decreto, establece un plazo de cuatro años para que cumplan los requisitos del mismo.

La regulación, no obstante, no era completa: faltaba la relativa a las viviendas de uso turístico que se contiene en el Decreto 164/2010, de 9 de noviembre.

Viviendas de uso turístico: regulación

El Decreto 164/2010 recoge a lo largo de sus escasos nueve artículos, la regulación de las viviendas de uso turístico.

De su contenido cabe destacar, además de la definición recogida en su artículo primero, las condiciones exigidas, en materia de requisitos técnicos y jurídicos, la relación de deberes y derechos derivados de la explotación y, por fin el uso ilegal de tales viviendas y el régimen sancionador.

Respecto la definición, el Decreto repite la contenida en la Ley reguladora del derecho a la vivienda. Añade la condición de que la cesión de la vivienda para este uso ha de ser de forma unitaria, es decir, no admite la cesión segregada y define el concepto de temporalidad como aquel periodo de tiempo continuo igual o inferior a tres meses.

En relación a los requisitos técnicos señala la exigencia de la cédula de habitabilidad y la necesidad de que no se ocupen, tales viviendas, con más plazas que las indicadas en la cédula. Además, exige que se entreguen amueblados y dotados de aparatos y utensilios suficientes para el número de plazas a ocupar.

Entre los requisitos jurídicos, el Decreto establece que la habilitación recae sobre el titular de la vivienda, con independencia de que éste ceda la explotación a un tercero. Impone una serie de condiciones, entre otras, que el propietario no puede alegar la condición de domicilio a efectos de impedir la actuación inspectora de la autoridad competente. Sujeta el destino de una vivienda de uso turístico a la ordenación de usos del sector donde se encuentre y al contenido de los propios estatutos de la Comunidad de propietarios.

Entre los derechos y deberes, podemos destacar el relativo a la facultad de los Ayuntamientos de incrementar las exigencias y garantías del cumplimiento de los deberes relacionados con la explotación de la vivienda de uso turístico, establecidos en el artículo 5 del Decreto.

El artículo sexto se refiere a la licencia municipal. Tras recoger la facultad de los Ayuntamientos de establecer la propia regulación a través de ordenanzas municipales, concreta la documentación mínima a presentar por el propietario para solicitar la preceptiva licencia municipal. Del contenido en el referido artículo sexto, cabe destacar la condición intrínseca de tales licencias relativa a la imposibilidad de utilizar la vivienda de uso turístico como residencia habitual.

El Decreto sólo reconoce una situación que da lugar al uso turístico ilegal y es la falta de licencia municipal. Como medida de reacción independiente de la incoación del procedimiento sancionador que corresponda, señala el cese de la actividad hasta la obtención de la licencia.

También prevé el cese como sanción que se ha de resolver de acuerdo con lo establecido en la Ley reguladora del derecho a la vivienda.

Finalmente, en la disposición transitoria, concede un plazo máximo de cuatro años desde la entrada en vigor del Decreto, para que las viviendas de uso turístico que estuvieran amparadas en alguna habilitación municipal concedida con anterioridad, se adapten a las condiciones de este Decreto.

Los Ayuntamientos tienen un plazo de un año para regular la actividad de vivienda de uso turístico.

El Decreto entró en vigor a los veinte días de su publicación en el "Diario Oficial de la Generalitat".

En conclusión, se puede afirmar que las viviendas de uso turístico no dejan de ser viviendas, aunque sujetas a una específica licencia de actividad, que controla cuestiones relativas al funcionamiento de una actividad económica y que pretenden reducir las molestias que se pueden originar a los vecinos residentes en el mismo edificio; es una licencia extraña, por tanto, al objeto de intervención municipal previsto en la legislación de régimen local, respecto las actividades de los ciudadanos.