

D I C T A M E N 7 2 9 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de diciembre de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas (EXP. 729/2024 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen

1. Mediante escrito de 25 de noviembre de 2024, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día siguiente, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita la emisión de dictamen preceptivo en relación con el Proyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Presidente del Gobierno para solicitarlo resultan de los arts. 11.1. A, b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante LCCC).

3. A la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al Proyecto de Ley (en adelante PL), que el Gobierno tomó en consideración en su sesión celebrada el día 25 de noviembre de 2024.

4. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, que se fundamenta, a efectos de la motivación exigida en el art. 20.3 LCCC, «*de acuerdo con el artículo 72.1.c) de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, que se refiere a la concurrencia de circunstancias extraordinarias que exijan la aprobación urgente de la norma, teniendo en cuenta que 'el incremento del número*

* Ponente: Sr. de Millán Hernández.

de viviendas vacacionales inscritas en un 25,73%, en un periodo de ocho meses, permite estimar indiscutible la necesidad y oportunidad de contar de manera inmediata y urgente con una regulación transversal e integral que aborde los problemas que supone el crecimiento desmesurado de las citadas viviendas desde la perspectiva de la sostenibilidad».

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente ha tenido ocasión de pronunciarse este Organismo consultivo, entre otros muchos, en sus Dictámenes 301/2018, de 26 de junio, 40/2019, de 4 de febrero, 352/2022, de 27 de septiembre y 384/2022, de 13 de octubre, 51/2023, de 9 de febrero, 224/2023, de 23 de mayo, 532/2023, de 21 de diciembre y 37/2024, de 18 de enero.

Así, hemos reiterado en estos Dictámenes que *«de acuerdo con la Ley reguladora de este Consejo, cabe que la emisión de su Dictamen sea requerida con carácter de urgencia, si bien ésta deber ser motivada por el órgano solicitante. En esta exigencia de motivación subyace el criterio de que la urgencia tiene carácter excepcional y como tal ha de responder a razones que de una manera objetiva muestren la necesidad de que el pronunciamiento de este Consejo lo sea con mayor celeridad de lo que corresponde a una tramitación ordinaria. Es decir, no cabe sostener que cabe cualquier motivación al amparo de la posibilidad prevista en el art. 20 de la Ley del Consejo Consultivo, sino que de la misma ha de derivarse la razonabilidad del acortamiento del plazo con que normalmente cuenta este Organismo para emitir su parecer (...)».*

Hemos señalado también que la declaración de urgencia de la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma *«no es por si sola condicionante ni suficiente per se de la urgencia con que se ha de requerir y emitir el dictamen por parte de este Consejo. La declaración de urgencia se conecta con circunstancias objetivas y/o temporales y no de mera conveniencia de que las normas entren en vigor a la mayor brevedad posible. Dar celeridad en la aprobación de una norma no puede suponer sin más la reducción del plazo ordinario del que esta Institución dispone para emitir su pronunciamiento sobre la adecuación constitucional y estatutaria de la iniciativa normativa proyectada. La adecuada interpretación de las normas reguladoras de tales procedimientos impone que la tramitación ordinaria sea la regla y la urgencia la excepción y como tal debería venir siempre fundada en razones objetivas de interés público o de justificada necesidad»* (Dictámenes 333/2014, de 24 de septiembre, 442/2014, de 2 de diciembre y 161/2014, de 2 de mayo, entre otros).

Doctrina de la que se extrae *«que el juicio de razonabilidad para apreciar la urgencia y, por ende, la reducción del plazo para la emisión de dictamen, corresponde exclusivamente a este Organismo consultivo, y ello con independencia de la existencia de una Orden departamental que declare la tramitación urgente del procedimiento, lo que, si bien puede constituir un indicio más para estimar justificada la urgencia de la solicitud, no es vinculante*

sin más para este Organismo» (Dictámenes 384/2022, de 13 de octubre, 532/2023, de 21 de diciembre y 377/2024, de 18 de enero, entre otros).

Pues bien, en el presente caso, aun sin cuestionar que la aludida actual situación de las viviendas vacacionales requiere de una pronta regulación, ello no justifica sin embargo que la emisión del Dictamen de este Consejo lo sea con carácter urgente, si se tiene en cuenta que, una vez recibido por el Gobierno (y, en su caso, adaptado el texto a lo dictaminado) sólo resta el trámite de aprobación del PL por el Gobierno y su remisión al Parlamento para su tramitación. La inminente finalización del periodo de sesiones del Parlamento (31 de diciembre de 2024) y el inicio del nuevo periodo en febrero de 2025 (art. 75.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias) hace evidente que la emisión de Dictamen por este Consejo a través del procedimiento ordinario no produciría retraso alguno en la tramitación del PL en sede parlamentaria.

Sin perjuicio de lo señalado, tampoco avala la solicitud por el procedimiento de urgencia la complejidad técnico-jurídica y extensión del Proyecto de Ley y la numerosa documentación que integra el expediente, que requiere un margen de tiempo apto para su análisis que no se alcanza con total garantía con el plazo reducido.

En definitiva, la motivación que se contiene en la solicitud de dictamen no resulta suficiente y es indudable que el acortamiento de los plazos afecta al adecuado ejercicio de la función consultiva, que puede resentirse al privarse a este Consejo del tiempo necesario para reflexionar sobre el contenido de la norma proyectada.

No obstante, en virtud del deber de contribución y lealtad institucional, se da cumplida respuesta a la solicitud formulada, emitiéndose el dictamen dentro del plazo establecido para los supuestos de urgencia.

II

Procedimiento de elaboración de la norma

1. En el procedimiento de elaboración del PL que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (en adelante, LPGC), cuyos arts. 68 y 71 y ss. regulan el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley. Resulta asimismo de aplicación el Decreto 15/2016, de 11 de

marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante, Decreto 15/2016), en lo que no se oponga a lo previsto en la citada Ley.

2. La solicitud de dictamen viene acompañada del oportuno expediente [art. 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por el Decreto 181/2005, de 26 de julio, ROFCCC], del que forma parte el preceptivo certificado del « (...) *acuerdo del órgano competente para solicitar la realización de la función consultiva*», de 25 de noviembre de 2024, de toma en consideración por el Gobierno de Canarias del PL y de solicitud del dictamen al Consejo Consultivo de Canarias por el procedimiento de urgencia (art. 50.1 del ROFCCC).

3. En el expediente remitido a este Consejo, además del texto del PL y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, consta la emisión y realización de los siguientes informes y trámites:

- Sometimiento de la iniciativa legislativa al trámite de consulta pública previa, a fin de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma [art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP); art. 71.4 LPGC, art. 18 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana y norma Primera, apartado 2, del Decreto 15/2016].

De acuerdo con la certificación emitida al respecto, la Comisión Técnica de Estudio de Necesidades Normativas en el Área de Turismo de la Consejería de Turismo y Empleo acordó, en sesión celebrada el 28 de septiembre de 2023, elevar a consulta pública para el inicio de la tramitación de un proyecto de Ley relativo al Uso Turístico de las Viviendas, en los términos del informe propuesto en sesión para tal finalidad.

La consulta pública previa se desarrolló a través del portal web de Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias desde el día 26 de octubre hasta el día 26 de noviembre de 2023, habiéndose presentado un total de 5.083 opiniones por parte de diversas personas y entidades, según consta en la lista de evaluación del Proyecto normativo.

- Informe definitivo de la necesidad normativa de la Dirección General de Ordenación, Formación y Promoción Turística, de fecha 5 de marzo de 2024, emitido tras la finalización del periodo de consulta pública previa, que contiene una expresa mención al cumplimiento del citado trámite, con indicación de los sujetos y organizaciones que hubieran puesto de manifiesto su opinión y el contenido de sus aportaciones y su correspondiente valoración [apartado e) de la Instrucción IV del Protocolo de actuación sobre el contenido y tramitación de las iniciativas normativas de la Consejería de Turismo, Industria y Comercio (actualmente Consejería de Turismo y Empleo), aprobado por Resolución n.º 28, de 7 de febrero de 2020, de la Secretaría General Técnica del Departamento]. Este informe fue publicado en el portal web de participación ciudadana el día 6 de marzo de 2024.

- Acuerdo del Gobierno de Canarias, adoptado en sesión celebrada el 23 de octubre de 2023, por el que tomó en consideración el informe sobre la oportunidad, objetivos y principios generales de la iniciativa de elaboración del Proyecto de Ley regulador del uso turístico de las viviendas -que consta como anexo al Acuerdo- y se dio conformidad a la oportunidad de la iniciativa de elaboración del Proyecto de Ley (art. 71.3 LPGC).

- Informe justificativo (Lista de Evaluación) de la iniciativa legislativa, emitido por la Consejera de Turismo y Empleo con fecha 22 de enero de 2024 (art. 71.5 LPGC y norma segunda del Decreto 15/2026), en el que se analizan los siguientes aspectos:

- a) Identificación de la situación jurídica y de hecho.
- b) Análisis y justificación de la iniciativa.
- c) Memoria económica.
- d) Explicación y evaluación del proceso de participación ciudadana.
- d) Impactos normativos requeridos por las normas sectoriales, que incluye:

- Informe de evaluación del impacto por razón de género del proyecto normativo, así como evaluación del impacto sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales del Proyecto de Ley, exigidos respectivamente por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y por el art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.

- Informe de impacto empresarial, al amparo de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias.

- Informe sobre impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del artículo 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Informe de impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

- Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (Disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

- Acuerdo del Gobierno adoptado en sesión celebrada el 1 de julio de 2024 sobre tramitación urgente del Anteproyecto de Ley.

- Sometimiento del anteproyecto de ley al trámite de información pública mediante su publicación en el portal web de participación ciudadana, junto con el informe definitivo de la necesidad normativa y la lista de evaluación. Otorgado un plazo inicial de veinte días, fue posteriormente ampliado por plazo de cinco días hábiles más, por lo que estuvo expuesto desde el día 3 de abril al 9 de mayo (arts. 69.3 y 71.7 LPGC y art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento de la participación ciudadana), durante el que se presentaron diversas alegaciones.

Asimismo, el texto del Anteproyecto se sometió al trámite de audiencia a las organizaciones y asociaciones que pudieran verse afectadas por la futura norma, durante el cual fueron presentadas diversas alegaciones.

- Informe de la Dirección General de Ordenación, Formación y Promoción Turística de 31 de julio de 2024, de contestación a las alegaciones presentadas durante el periodo de audiencia e información pública. Según este informe, resultado

de estos trámites se recibieron un total de 3.044 alegaciones y son contestadas en los términos recogidos en su anexo.

- Sometimiento del anteproyecto de ley al trámite de consulta a los demás departamentos de la Administración Autonómica entre el 2 y el 8 de agosto de 2024 (art. 71.6 LPGC y norma segunda, apartados 2, 5 y 6, del Decreto 15/2016). Consta la presentación de observaciones por parte de las siguientes Consejerías: Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, que adjunta informes de la Intervención General, de la Dirección General de Asuntos Europeos y del Instituto Canario de Estadística y Consejería de Economía, Industria, Comercio y Autónomos. Ha presentado asimismo observaciones el Instituto Canario de Vivienda, adscrito a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad.

Las observaciones efectuadas han sido objeto de consideración en Informe de la Dirección General de Ordenación, Formación y Promoción Turística de fecha 8 de octubre de 2024.

- Informe de valoración del informe de evaluación de impacto por razón de género y sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales, emitido con fecha 2 de agosto de 2024 por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Empleo, que asume las funciones de la Unidad de Igualdad, al no haber sido creada en el Departamento (art. 68.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres y Directriz sexta, apartado 1, de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género de los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, aprobada por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 26 de junio de 2017).

- Este informe, así como el de evaluación de impacto de género ha sido remitido al Instituto Canario de Igualdad, al objeto de que este Organismo realice el seguimiento de los informes en materia de igualdad de todos los departamentos y proceda a la elaboración de un informe anual sobre el grado de avance de la igualdad de género en Canarias a través de la normativa y las políticas públicas del Gobierno de Canarias (Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Directriz Séptima del Acuerdo del Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias).

- Memoria sobre las medidas de simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación del procedimiento administrativo en el Proyecto de Ley, elaborada por la Dirección General de Ordenación, Formación y Promoción Turística el 2 de agosto de 2024, en la que se indica que la nueva norma no presenta modificación respecto del procedimiento administrativo que se contempla en la actual normativa, si bien se introducen ahora exigencias mínimas derivadas del régimen de las actividades clasificadas.

- Informe sobre la aplicación de los principios de simplificación y racionalización administrativa de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos de fecha 8 de agosto de 2024 (art. 7.1 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante las crisis económicas y de simplificación administrativa).

- Informe de 3 de septiembre de 2024 de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Turismo y Empleo [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985 de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 14 de junio de 2024 [art. 27.2.h) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, aprobado por Decreto 107/2024, de 31 de julio, en relación con la norma tercera, apartado 1, letra b) del Decreto 15/2016].

- Dictamen n.º 3/2024, de 10 de septiembre de 2024, del Consejo Económico y Social de Canarias [arts. 4.2, letra a) y 5.3 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social de Canarias, en relación con la norma tercera, apartado primero, letra d) del Decreto 15/2016].

Con fecha 8 de octubre de 2024, la Dirección General de Ordenación, Formación y Promoción Turística emite informe sobre las recomendaciones y conclusiones vertidas en este Dictamen.

- Certificación de la sesión extraordinaria celebrada por el Consejo Municipal de Canarias el 27 de septiembre de 2024 (art. 76 del Estatuto de Autonomía de Canarias y Disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, en relación con el art. 2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias, aprobado por Decreto 160/2016, de 26 de diciembre), que concluyó en la no emisión de informe por falta de consenso [Norma de Funcionamiento Interno octava, aprobada por el Consejo Municipal en sesión

ordinaria de 31 de mayo de 2022 (BOC n.º 172, de 31 de agosto de 2022)], al constar los votos afirmativos de todos los miembros presentes en representación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y los votos negativos de todos los miembros presentes en representación de los municipios.

- Certificación del acuerdo adoptado por el Consejo de Colaboración Insular en sesión extraordinaria celebrada el día el 27 de septiembre de 2024, por el que se informa favorablemente el Anteproyecto de Ley por la mayoría de los miembros presentes de la representación autonómica e insular [art. 128 de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, en relación con el art. 2.3, letra b), del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Colaboración Insular, aprobado por Decreto 97/2016, de 18 de julio].

- Informe complementario a la Memoria Económica (apartado 3 de la Lista de Evaluación) del Anteproyecto de Ley, emitido por la Dirección General de Ordenación, Formación y Promoción Turística el 30 de septiembre de 2024, elaborado tras las observaciones de la Dirección General de Planificación y Presupuesto.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Empleo de 11 de octubre de 2024, relativo a los informes preceptivos solicitados y su resultado. Se valoran en este informe los emitidos por la Oficina Presupuestaria, la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos y la Dirección General de Planificación y Presupuesto.

- Solicitud de informe, con fecha 17 de octubre de 2024, a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (art. 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). No consta en el expediente la emisión de este informe.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 13 de noviembre de 2024 [art. 20, apartado f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias], cuyas observaciones han sido objeto de consideración en informe de la Dirección General de Ordenación, Formación y Promoción Turística de fecha 15 de noviembre de 2024.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Empleo, emitido con fecha 18 de noviembre de 2024 [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la

Administración Autonómica de Canarias, en relación con lo establecido en la norma la norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 19 de noviembre de 2024 [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno].

4. Finalmente, procede señalar que en el expediente figuran también las diversas versiones del Anteproyecto de Ley que se ha ido elaborando tras el cumplimiento de los diversos trámites (versiones de fechas 28 de marzo, 21 de julio, 7 de octubre y 14 de noviembre de 2024).

III

Objeto, justificación y estructura del Proyecto de Ley

1. El presente PL tiene por objeto, de conformidad con su art. 1, regular el régimen jurídico general del uso turístico de viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, con la finalidad, conforme expresa el propio precepto, de:

- Establecer una ordenación urbanística, territorial, ambiental, social, cultural y turística del uso turístico de viviendas acorde con las exigencias del principio de desarrollo sostenible.

- Garantizar la efectividad del derecho de toda la ciudadanía a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y a precios asequibles.

- La protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático y la apuesta por una movilidad sostenible.

- El fomento y la garantía de la convivencia social.

- 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.

2. En cuanto a su justificación, la amplia y Exposición de Motivos del PL, alude a la necesidad de establecer el régimen jurídico de las viviendas vacacionales que en la norma se contiene en la búsqueda de una solución que permita, por una parte, ofrecer solución problema de la escasez de vivienda destinada a uso residencial y, por otro, establecer una ordenación urbanística que permita conciliar la satisfacción del derecho a la vivienda de la ciudadanía con el destino de algunas al uso turístico

y, con ello, al desarrollo de la actividad económica consistente en la explotación comercial de dicha vivienda.

Constata la Exposición de Motivos el incremento de viviendas vacacionales en las Islas Canarias, en claro detrimento de las destinadas al uso residencial de la ciudadanía, en tanto que aquellas no se crean como resultado de la construcción de nuevas viviendas, sino que aparecen como cambios de destino de viviendas ya existentes, de acuerdo con los datos estadísticos aportados, incidiendo en la disponibilidad de viviendas (privadas) destinadas al uso residencial, que se ve agravado además por la drástica caída del número de viviendas construidas en Canarias desde la crisis financiera de 2008.

«Por consiguiente – se indica en la Exposición de Motivos-, el crecimiento de viviendas de uso turístico es una de las causas de disminución del potencial mercado de viviendas de carácter permanente y habitual, no siendo, evidentemente, la única causa, tal y como se desprende de los datos aportados. Así lo reconoce el Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024:

" (...) Si bien los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración crean muchas oportunidades para los huéspedes, los anfitriones y todo el ecosistema turístico, su rápido crecimiento ha suscitado preocupaciones y planteado retos, en particular para las comunidades locales y las autoridades públicas, como su contribución a la disminución del número de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración disponibles y al aumento de los precios de los alquileres y la vivienda (...) "

Lo que se pone de manifiesto es que Canarias no tiene capacidad a día de hoy para cubrir y atender la demanda residencial habitual existente y la futura, salvo que se produzca ya, entre otras medidas, el necesario cambio en el marco normativo referido al uso turístico de viviendas, estableciendo límites principalmente cuantitativos, urbanísticos, territoriales y ambientales, que deberán ir acompañados de una política efectiva de promoción y gestión de suelo de uso residencial y de promoción de vivienda tanto en régimen de protección pública como de iniciativa privada.

Ese crecimiento expansivo y muy acelerado del uso turístico de viviendas que se ha venido produciendo en todo el ámbito de la Unión Europea, y al que las Islas Canarias no son ajenas, tal y como se ha expuesto con las cifras precedentes, ha dado lugar a que las diferentes autoridades públicas, tanto a nivel nacional como regional y local hayan implementado medidas al respecto, desde la perspectiva de objetivos de política pública orientada a velar por el cumplimiento de las obligaciones en materia de Derechos Humanos, tales como el de garantizar el acceso a una vivienda digna y asequible, así como a asegurar la preservación del entorno urbano, garantizando la adecuada habitabilidad de los barrios y

promoviendo un ecosistema turístico equilibrado en todos los niveles, habiendo reconocido la Unión Europea la competencia de los Estados miembros para adoptar y mantener requisitos de acceso al mercado relativos a la prestación de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración por parte de los anfitriones, incluidos requisitos de salud e higiene, normas mínimas de calidad, restricciones cuantitativas o restricciones en función de la zona o del tipo de edificio, siempre que dichos requisitos sean necesarios y proporcionados para proteger objetivos de interés público, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Otro factor relevante añadido a los datos numéricos apuntados, es decir, al aspecto cuantitativo, es el relativo a que el citado trasvase de uso residencial permanente a una actividad económica de explotación comercial de la vivienda se ha hecho al margen, cuando no en contra, de la planificación urbanística y territorial vigente, pensada para un modelo básicamente residencial, de tal modo que puede afirmarse que han sido las reglas del mercado y el libre albedrío de las personas propietarias los que se han impuesto sobre el modelo urbanístico y territorial técnicamente elaborado conforme a parámetros urbanísticos contrastados y consolidados, jurídicamente validado, y democráticamente aprobado previa la adecuada participación ciudadana, evaluación ambiental estratégica y cooperación y coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas implicadas. Por supuesto, ni que decir tiene que no ha habido planificación alguna desde la perspectiva exclusivamente turística por lo que debe afirmarse la ausencia total y absoluta de un modelo turístico sostenible en relación con la implantación del uso turístico de viviendas en Canarias a lo largo de todos los tiempos, debiendo destacar el dato absolutamente significativo de que la vivienda vacacional, en número de plazas, supone más del 37.34% de la oferta total de alojamiento turístico en el archipiélago».

De acuerdo también con la Exposición de Motivos, es la ordenación urbanística el mecanismo que permitirá la efectiva conciliación del derecho a la vivienda con el destino de determinadas viviendas de alojamiento turístico.

Se expresa en los siguientes términos:

«La segunda cuestión es la referida a la legitimación ---incluso obligación--- del planificador urbanístico municipal para "promover la ordenación urbanística necesaria que concilie la satisfacción del derecho a la vivienda con el destino de determinadas viviendas al alojamiento turístico", y ello porque "la sentencia (STS 1550/2020, de 19 de noviembre) reconoce que este tipo de alquileres está produciendo una afectación al derecho a la vivienda, llegando a la conclusión de que tal situación no se puede dejar en manos del mercado (...) al libre albedrío de los propietarios de las viviendas (...) puesto que ello puede poner en peligro el derecho a la vivienda de los ciudadanos, ya sea por la insuficiencia del

parque residencial resultante, por el encarecimiento de los arrendamientos con una finalidad residencial".

El objetivo es posibilitar la efectiva conciliación, de la citada y lícita actividad económica del alquiler vacacional, con la organización del régimen interno de la ciudad, posibilitando la convivencia residencial estable y habitual con una actividad caracterizada por su transitoriedad y falta de permanencia, al responder a circunstanciales necesidades alojativas, y ese equilibrio ha de alcanzarse mediante el ejercicio de la potestad de planeamiento, debiendo citar la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1991: " (...) el planeamiento es una decisión capital que condiciona el futuro desarrollo de la vida de los ciudadanos, al trazar el entorno determinante de un cierto nivel de calidad de vida. En otro sentido, integra una intensa regulación de la propiedad privada, dibujada, así, con rango reglamentario en virtud de la habilitación establecida en el art. 76 del texto refundido de la Ley del Suelo en relación con la expresa dicción del art. 33.2 de la Constitución", y también, como hace la citada STS 1550/2020 " (...) Las potestades de planeamiento urbanístico se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales; no los intereses de una o de unas personas propietarias; ni tan siquiera los intereses de la propia Corporación Municipal"».

En definitiva, como resulta de todo ello, el PL pretende conciliar el derecho de la ciudadanía a la vivienda con el ejercicio de la actividad económica de alquiler de vivienda vacacional, tratando de alcanzar un equilibrio a través de la ordenación urbanística.

3. El PL se estructura en una Exposición de Motivos, una parte dispositiva que comprende diez artículos y una parte final, que incluye tres disposiciones adicionales, diez disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

La Exposición de Motivos se reserva, en síntesis, a exponer los antecedentes que han dado origen al presente PL y describir su objeto y justificación, así como a describir el marco competencial y su estructura.

La parte dispositiva, como se ha dicho, consta de diez artículos, con el siguiente contenido:

- Art. 1.- Objeto y finalidad de la Ley.
- Art. 2.- Definiciones.

- Art. 3.- Del uso residencial y de la vivienda.
- Art. 4.- Del ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico.
- Art. 5.- Determinaciones de ordenación de directa aplicación y de carácter subsidiario.
- Art. 6.- Del uso de viviendas como actividad clasificada.
- Art. 7.- Del régimen de intervención administrativa respecto del uso turístico de hospedaje en viviendas.
- Art. 8.- Inscripción de la declaración responsable y efectos.
- Art. 9.- Declaración responsable y cambio de uso.
- Art. 10.- Limitación temporal de la declaración responsable.

En tercer lugar, la parte final del PL presenta la siguiente distribución:

- Disposición adicional primera.- Clausura y cese de la actividad.
- Disposición adicional segunda.- Del ejercicio de las potestades administrativas de comprobación, inspección, y de control.
- Disposición adicional tercera.- De los medios complementarios para el ejercicio eficaz y eficiente de las obligaciones de comprobación de las declaraciones responsables para el uso turístico de viviendas.
- Disposición transitoria primera.- Especialización de usos y consolidación del uso turístico. Régimen jurídico de la situación de consolidación de uso turístico de vivienda.
- Disposición transitoria segunda.- Régimen transitorio de las viviendas de uso turístico debidamente habilitadas a la entrada en vigor de la presente Ley.
- Disposición transitoria tercera.- Incentivos por la compensación consistente en ampliar la oferta de alquiler de larga duración.
- Disposición transitoria cuarta.- Incentivos a la renovación turística en edificios de tipología residencial de vivienda colectiva.
- Disposición transitoria quinta.- Incentivos a la renovación turística en edificaciones de tipología residencial unifamiliar aislada.
- Disposición transitoria sexta.- Edificaciones existentes y cambio de uso turístico a residencial.

- Disposición transitoria séptima.- De los requisitos técnicos de la vivienda para el uso turístico.
- Disposición transitoria octava.- Establecimientos turísticos dentro del ámbito del Parque Natural del Archipiélago Chinijo.
- Disposición transitoria novena.- Aplicación de las determinaciones de ordenación de carácter subsidiario
- Disposición transitoria décima.- Evaluación de la incidencia de la aplicación de esta Ley.
- Disposición derogatoria única.- Derogación normativa.
- Disposición final primera.- De modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.
- Disposición final segunda.- De modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.
- Disposición final tercera.- De modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.
- Disposición final cuarta.- Desarrollo reglamentario
- Disposición final quinta.- Entrada en vigor

IV

Competencia de la Comunidad Autónoma y marco normativo

1. El contenido del PL incardina tres materias sobre las que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (en adelante EAC): turismo, vivienda y urbanismo.

1.1. Por lo que respecta a la primera citada (turismo), ostenta competencia exclusiva en virtud de lo previsto en el art. 129 EAC, que, específicamente, incluye, en lo que ahora interesa:

a) La planificación del turismo, que comprende la fijación de los criterios y condiciones de crecimiento y desarrollo de la oferta turística, la programación de infraestructuras de interés general, así como la creación, ejecución y control de las ayudas públicas autonómicas dirigidas al sector turístico, prestando especial atención a la rehabilitación de las zonas turísticas.

b) La ordenación del sector turístico, que abarca la regulación de las empresas, actividades y establecimientos turísticos, la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y de los prestadores de servicios turísticos, la implantación, coordinación y seguimiento del sistema de información turística y la regulación del régimen de inspección y sanción, así como de los medios alternativos de resolución de conflictos.

c) La protección del espacio y de los recursos turísticos.

1.2. En segundo lugar, le atribuye también el EAC a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de vivienda en su art. 143, que, conforme a su apartado 1, comprende:

a) La ordenación, planificación, gestión, fomento, protección, control de calidad, inspección y sanción en materia de vivienda, de acuerdo con las necesidades sociales, de equilibrio territorial y de sostenibilidad.

b) La promoción pública de la vivienda, con especial atención al patrimonio público del suelo.

Asimismo, conforme al apartado 2 del mismo precepto estatutario, también corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, *de acuerdo con la legislación estatal, la regulación de la función social y habitacional de la vivienda.*

1.3. Por último, atribuye el EAC a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de urbanismo en su art. 158, que incluye, también en lo que ahora interesa:

a) El régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos.

b) El régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establezca para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad, que incluye, en todo caso, la clasificación, categorización y subcategorización, así como los derechos y deberes asociados a ellos.

Sobre todas estas competencias ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo en diversas ocasiones, dictámenes a los que nos remitimos a fin de evitar reiteraciones innecesarias y de los que cabe concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias suficientes para regular la materia objeto de este PL, en cuyo ejercicio ya ha aprobado numerosa normativa, tanto legal como reglamentaria.

Así, por lo que respecta a la materia de turismo, nos remitimos, entre otros, a nuestros Dictámenes 28/1999, de 25 de marzo, 94/2001, de 17 de septiembre, 15/2003, de 4 de febrero, 2/2004, de 8 de enero, 3/2004, de 16 de enero, 31/2004, de 29 de marzo, 18/2005, de 13 de enero, 46/2005, de 4 de marzo, 47/2006, de 16 de febrero, 54/2006, de 24 de febrero, 548/2009, de 9 de octubre, 258/2022, de 28 de junio y 715/2024, de 5 de diciembre).

En lo que atañe a la competencia exclusiva en materia de vivienda, resulta oportuna la cita de los Dictámenes 28/1999, de 25 de marzo, 94/2001, de 17 de septiembre, Dictámenes 15/2003, de 4 de febrero, 2/2004, de 8 de enero, 3/2004, de 16 de enero, 31/2004, de 29 de marzo, 18/2005, de 13 de enero, y 46/2005, de 4 de marzo, 47/2006, de 16 de febrero, 54/2006, de 24 de febrero, 548/2009, de 9 de octubre, 50/2020, de 4 de febrero, 7/2021, de 14 de enero y 503/2022, de 22 de diciembre).

Por su parte, el art. 22 del Estatuto de Autonomía de Canarias, garantiza el derecho de acceso a la vivienda digna, mediante un sistema de promoción pública, en condiciones de igualdad y en los términos que establezcan las leyes, poniendo especial atención sobre aquellos colectivos sociales más vulnerables. Y dispone que se regulará el uso del suelo, de acuerdo con el interés general para evitar la especulación.

En cuanto a la doctrina jurisprudencial del TC venía señalando como títulos competenciales relacionados con la materia vivienda, los arts. 149.1.1, 149.1.11 y 149.1.13 CE.

La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo, con voto particular formulado por cuatro Magistrados, introduce un cambio sustancial sobre la interpretación del art. 47 CE y el art. 149.1.1 CE., debido en parte a los compromisos internacionales de España en materia de derechos humanos que confirman la existencia de un derecho a la vivienda, reconocido también en varios estatutos de autonomía) y sobre este derecho indica puede incidir el art. 149.1.1 CE estableciendo las condiciones básicas.

La competencia exclusiva autonómica en materia de urbanismo ha sido objeto de análisis, entre otros, en nuestros Dictámenes 244/2016, de 2 de agosto, 16/2019, de 10 de enero, 504/2018, de 7 de noviembre, 581/2021, de 9 de diciembre, 53/2022, de 10 de febrero, 76/2022, de 24 de febrero y 8/2024, de 4 de enero.

En definitiva, el PL examinado se dicta en ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud de su Estatuto de Autonomía.

2. En cuanto a la actual regulación de las viviendas vacacionales en la Comunidad Autónoma de Canarias, en ejercicio de la competencia en materia de turismo se aprobó Decreto 113/2015, de 22 de mayo, el Reglamento de Viviendas Vacacionales de Canarias, que la Exposición de Motivos de la norma sitúa en este contexto:

«El Estatuto de Autonomía de Canarias, en su redacción inicial, aprobada por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, en el apartado 21 de su artículo 30, atribuyó a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de turismo, en el ejercicio de la cual se aprobó la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, debiendo reseñar que ya desde el Real Decreto 2807/1983, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de turismo, la Comunidad Autónoma ha ejercido esta competencia, destacando, en el ámbito normativo, el Decreto 23/1989, de 15 de febrero, sobre ordenación de apartamentos turísticos, que regulaba “como rigurosa excepcionalidad, las viviendas turísticas absolutamente aisladas”, derogado por el Decreto 142/2010, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento y se modifica el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos, y que ya no alude a aquella excepcionalidad referida a las viviendas turísticas absolutamente aisladas, de modo que en la modalidad extrahotelera se integraban solo cuatro tipos de establecimientos: el apartamento, la villa, la casa emblemática y la casa rural.

En el año 2015, mediante el Decreto 113/2015, de 22 de mayo, se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, y ello se hace, según expresa el propio Decreto, como consecuencia de la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, que en su artículo primero, apartado 2, añade una letra e) al artículo 5 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, por la que queda excluida del ámbito de aplicación de la citada Ley “la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial”. Esta disposición modifica el artículo 5 del Reglamento de la actividad turística de alojamiento, introduciendo la vivienda vacacional como una nueva tipología de establecimiento turístico de alojamiento extrahotelero.

El Decreto 113/2015 constituye, pues, la normativa sectorial turística a que alude la nueva redacción de la Ley 29/1994, y su contenido se limitó a incorporar a las viviendas

vacacionales como una nueva tipología de establecimientos de alojamientos turísticos en la modalidad extrahotelera, estableciendo unos requisitos específicos para los mismos sobre la base de que “debido a las características especiales de esta tipología extrahotelera, a desarrollar en viviendas que han sido construidas o rehabilitadas conforme a unos requisitos ya regulados por su normativa específica, que los diferencian del resto de las tipologías de establecimientos turísticos de alojamiento, no le deben resultar de aplicación ni los requisitos constructivos ni los de equipamientos o servicios aplicables al resto de los establecimientos turísticos de alojamiento”. (...)

El mencionado Decreto no ha sido acompañado de ninguna otra norma sectorial específica en relación con el uso turístico de vivienda».

El Reglamento de viviendas vacacionales, en tanto que el alojamiento con fines turísticos constituye una actividad de prestación de servicios, somete el inicio de la actividad al régimen de declaración responsable (arts. 12.3 y 13), lo que, como veremos, se mantiene en el Proyecto de Ley.

Conviene señalar por último que este Reglamento ha sido objeto de diversos pronunciamientos judiciales, que han anulado sus arts. 3.2, 12.1 y 13.3, así como el subapartado 3 del apartado IV de su Anexo (SSTS n.º 1766/2018, de 28 de diciembre, 25 y 26/2019, ambas de 15 de enero).

V

Observaciones al Proyecto de Ley

1. Observación de carácter general

La prestación de servicios de alojamiento turístico

La actividad de cesión temporal de una vivienda con fines de alojamiento turístico comporta una prestación de servicios. Por lo que se encuentra sujeta a la aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva 2006/123/CE), así como su Ley de transposición al Ordenamiento interno español, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, así como a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

La Directiva parte de la premisa de que el mercado interior implica, con arreglo al art. 14.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, un espacio sin fronteras interiores en el que está garantizada la libre circulación de servicios, a

cuyos efectos los arts. 43 y 49 del Tratado consagran la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios dentro de la Unión Europea.

La eliminación de las barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios entre Estados miembros se considera, en consecuencia, por la Unión Europea como medio esencial de reforzar la integración entre los pueblos de Europa y de fomentar un progreso económico y social equilibrado y sostenible.

En este contexto se sitúa la citada Directiva de Servicios, cuya entrada en vigor se produjo el 28 de diciembre de 2006 y cuyo art. 44.1 impone a los Estados miembros la aprobación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a su contenido antes del 28 de diciembre de 2009.

La Directiva pretende alcanzar un auténtico mercado interior de servicios en la Unión Europea a través de la eliminación de las barreras legales y administrativas que actualmente limitan el desarrollo de actividades de servicios entre Estados miembros. Con esta finalidad, se suprimen con carácter general los requisitos que obstaculizan las libertades comunitarias, si bien se reconoce a los Estados miembros la posibilidad de establecer, excepcional y justificadamente, regímenes de autorización, siempre que no resulten discriminatorios, obedezcan a una razón imperiosa de interés general y el objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva.

En este sentido, disponen sus arts. 9.1 y 10:

«Artículo 9. Regímenes de autorización

1. Los Estados miembros sólo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan las siguientes condiciones:

- a) el régimen de autorización no es discriminatorio para el prestador de que se trata;*
- b) la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general;*
- c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.*

Artículo 10. Condiciones para la concesión de la autorización

1. Los regímenes de autorización deberán basarse en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria.

2. Los criterios contemplados en el apartado 1 deberán reunir las características siguientes:

- a) no ser discriminatorios;
- b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general;
- c) ser proporcionados a dicho objetivo de interés general;
- d) ser claros e inequívocos;
- e) ser objetivos;
- f) ser hechos públicos con antelación;
- g) ser transparentes y accesibles.».

En síntesis, la Directiva establece una serie de principios y medidas que se dirige a alcanzar, entre otros, el objetivo de facilitar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en la Unión Europea, si bien con exclusión de determinadas actividades que se relacionan en su art. 1.2, tales como los servicios no económicos de interés general o los servicios financieros. Dentro de este objetivo se consagra como regla general la no sujeción a autorización del acceso a una actividad de servicios, si bien se admite la posibilidad de exigirla de forma excepcional y siempre que concurran determinados requisitos, que habrán de motivarse suficientemente en la norma correspondiente.

En su labor de transposición, la Ley 17/2009, establece que, con carácter general, la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá acceder a una actividad de servicios (art. 7.1), si bien, conforme a su art. 5, el régimen de autorización tiene carácter excepcional y sólo podrá aplicarse cuando concurran las condiciones que se prevén en el mismo precepto, que establece:

«Artículo 5. Regímenes de autorización

La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurran las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen.

a) *No discriminación: que el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social;*

b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado.

c) Proporcionalidad: que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad».

Por su parte, la LGUM, en lo que ahora interesa, se limita a contemplar en su art 5, apartados 1 y 2, las obligaciones ya previstas en la Ley 17/2009 y derivadas de la Directiva 2006/123/CE, al disponer que:

«Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica».

El Proyecto de Ley que nos ocupa parte de una doble premisa que afecta al ejercicio de la actividad de alojamiento turístico en viviendas vacacionales.

Por un lado, somete el ejercicio de la actividad por los particulares al régimen de declaración previa, lo que se ajusta a lo dispuesto en la Directiva 2006/123/CE y en la Ley 17/2009.

Sin embargo, por otro lado, el ejercicio de la actividad sí está condicionado desde la perspectiva urbanística, pues será preciso que el uso turístico de viviendas esté contemplado en los instrumentos de planeamiento, de tal forma que la actividad no podrá desarrollarse en cualquier vivienda sino que se restringe a aquellas situadas

en suelos que tengan previsto este uso o bien que, tratándose de uso residencial, el planeamiento lo permita bajo las condiciones que se establecen (arts. 3.2, y 4 PL) o, subsidiariamente, por aplicación de los condicionantes establecidos en el art. 5 PL.

Resulta pues que el PL establece limitaciones al ejercicio de la actividad al venir condicionada por el planeamiento previo.

La posibilidad de someter esta actividad a autorización previa es una cuestión ya resuelta por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en su Sentencia de 22 de septiembre de 2020, asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18 (peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Tribunal de Casación de Francia).

En esta sentencia el TJUE declara:

«1) Los artículos 1 y 2 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, deben interpretarse en el sentido de que tal Directiva se aplica a una normativa de un Estado miembro relativa a actividades de arrendamiento a cambio de una remuneración de inmuebles amueblados destinados a vivienda a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, efectuadas de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo, tanto con carácter profesional como no profesional.

2) El artículo 4 de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que supedita a autorización previa el ejercicio de determinadas actividades de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda está comprendida en el concepto de "régimen de autorización", en el sentido del punto 6 de ese artículo.

3) El artículo 9, apartado 1, letras b) y c), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que, en aras de garantizar una oferta suficiente de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración a precios asequibles, somete determinadas actividades de arrendamiento a cambio de una remuneración de inmuebles amueblados destinados a vivienda a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, efectuadas de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo, a un régimen de autorización previa aplicable en determinados municipios en los que la tensión sobre los arrendamientos es particularmente acusada está justificada por una razón imperiosa de interés general como la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento y es proporcionada al objetivo perseguido, dado que este no puede alcanzarse con una medida menos restrictiva, en particular porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.

4) El artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional por la que se establece un régimen que

supedita a autorización previa el ejercicio de determinadas actividades de arrendamiento a cambio de una remuneración de inmuebles amueblados destinados a vivienda, que se basa en criterios como que el inmueble en cuestión se arrienda "de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio" y que encomienda a las autoridades locales la facultad de precisar, en el marco fijado por dicha normativa, las condiciones de concesión de las autorizaciones previstas por tal régimen, a la vista de objetivos de diversidad social y en función de las características de los mercados locales de la vivienda y de la necesidad de no agravar la escasez de viviendas, acompañándolas, si fuera necesario, de una obligación de compensación en forma de transformación accesoria y concomitante en viviendas de inmuebles con otro uso, siempre que tales condiciones de concesión sean conformes con los requisitos establecidos por esa disposición y que tal obligación pueda satisfacerse en condiciones transparentes y accesibles"».

El PL, como ya hemos señalado, se decanta por el establecimiento de condicionantes desde el planeamiento urbanístico. No obstante, como señala la Exposición de Motivos, el sometimiento a control urbanístico de la implantación del uso turístico de viviendas puede considerarse resuelto tras la referida Sentencia del TJUE. En este sentido también se pronuncia el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de noviembre de 2020 y cuya doctrina ha sido reiterada en sus posteriores Sentencias de 26 de enero de 2021 y de 31 de enero de 2023.

En estos pronunciamientos se plantea específicamente el TS «en qué medida los instrumentos de planeamiento urbanístico pueden regular las condiciones de acceso y ejercicio de una actividad e, incluso, limitar en un concreto ámbito territorial el ejercicio de actividades previamente legalizadas, referidas concretamente a las viviendas de uso turístico, y la incidencia de esa regulación en el ámbito de la libre prestación de servicios».

En estas Sentencias, tras una extensa reproducción parcial del pronunciamiento del TJUE en su Sentencia de 22 de septiembre de 2020, se concluye que «se trata de supuestos en los que la intervención municipal se encuentra legitimada en cuanto va dirigida a la protección del derecho a la vivienda en los términos requeridos por la Constitución española, así como al control -evitando el deterioro- del denominado por la directiva de Servicio "entorno urbano"».

Se trata, sin duda, -dice la STS de 19 de noviembre de 2020- «de dos conceptos -los citados- que habilitan la citada intervención municipal, en uso de la potestad de planeamiento, incluso en el marco de la citada Directiva de Servicios y de la normativa interna española que se ha considerado como infringida, pues tales conceptos permiten, sin duda, entender que nos encontramos -en supuestos como el de autos- ante "una razón

imperiosa de interés general" que habilitaba, a la Administración local, para someter a las VUT de referencia, a una calificación o régimen de usos urbanística" como la contenida en el Plan impugnado que no se encamina a la exclusión de la normativa europea y la española que la traspone sobre libre prestación de servicios, sino "a posibilitar la efectiva conciliación, de la citada y lícita actividad económica del alquiler vacacional, con la organización del régimen interno de la ciudad, posibilitando la convivencia residencial estable y habitual con una actividad caracterizada por su transitoriedad y falta de permanencia, al responder a circunstanciales necesidades alojativas".

En ese marco, la limitación cuestionada por los recurrentes, dirigida, en definitiva, a mantener el statu quo del número de VUT ya existentes en la zona Ciutat Vella, debe calificarse de objetiva y plenamente razonable, y por ello, no discriminatoria, siendo acorde con la doctrina que deriva de la STJUE de reiterada mención y, sobre todo, suficientemente motivada por el Ayuntamiento de Barcelona que respeta en su actuación con la justificación que ofrece de su norma de planeamiento los mentados criterios de proporcionalidad, claridad, objetividad, transparencia, accesibilidad y antelación previstos en la Directiva de servicios"».

Sentada en estos términos tanto por la jurisprudencia del TJUE como del TS la viabilidad jurídica de someter la actividad de cesión temporal de una vivienda con fines de alojamiento turístico al control urbanístico, la cuestión ha de centrarse en la justificación de que esta medida cumple con los principios de proporcionalidad, claridad, objetividad, transparencia, accesibilidad y antelación establecidos por la Directiva de servicios y que responde además a una razón imperiosa de interés general.

Descendiendo entonces al PL que nos ocupa, puede considerarse que en su Exposición de Motivos se justifica de forma suficiente y detallada esa razón imperiosa de interés general que habilita la adopción de esta medida, pues es su declarado objetivo el de conseguir la efectividad del derecho de la ciudadanía, constitucionalmente reconocido, a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, que se ha visto notablemente afectado por la proliferación de viviendas vacacionales en detrimento de las destinadas a uso residencial de la población estable y la escasez de estas últimas. No se limita por lo demás la Exposición de motivos a estas aseveraciones, sino que se acompañan de datos estadísticos que ofrecen el adecuado respaldo.

En estas condiciones, resulta de plena aplicación la doctrina del TJUE vertida en la ya señalada Sentencia, cuando indica que la lucha contra la escasez de viviendas puede considerarse una razón imperiosa de interés general.

2. Observaciones a la exposición de motivos y de carácter formal al texto de PL

2.1. Exposición de motivos.

Procede realizar las siguientes observaciones a la parte introductoria del PL:

La exposición de motivos del PL presenta una extensión que no se adapta plenamente con su eventual finalidad ni contribuye al correcto entendimiento de cuáles son los objetivos de la regulación que en el mismo se contiene debido al *exceso de reseñas*.

Las Exposiciones de las leyes carecen de valor normativo, como reitera el TC, entre otras, en las SSTC 81/2020, de 15 de julio, FJ 12; 131/2020, de 22 de septiembre, FJ 6 a); 37/2021, de 18 de febrero, FJ 2 a), y 9/2023, de 22 de febrero, FJ 2,. Y, aunque en ocasiones el contexto justificativo de la norma no coincida con la parte dispositiva de la ley, sin embargo, suelen contener datos de gran utilidad para la interpretación del articulado o disposiciones del texto normativo, tal como también señalan, entre otras, las SSTC 51/2019, FJ 2 a); SSTC 36/1981, FJ 7; 31/2010, FJ 7, y ATC 95/2021, de 7 de octubre, FJ único).

También, la jurisprudencia del TS viene igualmente señalando que los preámbulos o Exposiciones de motivos de las leyes constituyen un instrumento privilegiado para desvelar la razón de ser de su regulación normativa (SSTS 205/2001, de 27 de febrero; 877/2024, de 19 de junio; 929/2024, de 1 de julio y 1015/2024, de 17 de julio, etc.).

En línea con lo anteriormente señalado, la norma Decimonovena, apartado 3, del Decreto 15/2026, dispone que *«la exposición de motivos declarará breve y concisamente sus objetivos, con alusión a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta así como a su contenido, cuando sea preciso para la comprensión del texto legal, y evitará en todo caso las exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas»*.

En el presente caso, el cumplimiento de la normativa comunitaria a la que ya se ha hecho referencia, impone precisar, en la introducción o presentación de la norma, la justificación de las imperiosas razones de interés general en que se sustenta, con

suficiente detalle so pena de que de la insuficiencia de motivación se derive un incumplimiento de la citada normativa.

Por otra parte, la norma decimonovena del citado Decreto 15/2016, exige que se razone el contenido normativo cuando sea preciso para la comprensión del texto legal, lo que podemos señalar que también acontece en el presente caso, sobre todo si se tiene en cuenta que en algunos preceptos se establecen determinados porcentajes y criterios en las disposiciones transitorias que, de no ofrecerse su justificación, pudiera conllevar que, al menos en apariencia externa, la regulación presente signos de ligereza o falta de razonabilidad.

Ya el Tribunal Supremo, en su sentencia 25/2019, avaló el planteamiento del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, respecto a determinados artículos del Decreto 113/2015, de viviendas vacacionales, considerando que el Gobierno de Canarias no había acreditado razón de imperioso interés general alguna que justificase la necesidad de excluir las viviendas vacacionales de las zonas turísticas. Y consideró que esa restricción *«es contraria al principio de libertad de empresa que garantiza el artículo 38 de la Constitución Española y a la libre prestación de servicios que consagra la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior»* porque la restricción tenía la sola motivación de evitar que las viviendas vacacionales compitieran con los alojamientos tradicionales (hoteleros y extrahoteleros) ubicados en zonas turísticas *«lo que resulta contrario 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»*. También rechazaba que haya razones de interés general, vinculadas al orden público, para justificar la prohibición de alquiler habitaciones, en la medida en que considera que el Gobierno de Canarias no acredita que el alquiler de habitaciones con fines turísticos perturbe la convivencia vecinal y critica que no haya valorado otras formas menos restrictivas de corregir este posible problema.

Por ello, la exhaustividad de la Exposición de Motivos, en el presente caso, si bien no debe objetarse de manera tajante, no obstante, se echa en falta una mayor labor de síntesis que facilite su lectura y comprensión, evitando reiteraciones que convierten la parte expositiva más en un informe técnico que de justificación de la iniciativa legislativa.

- Por otro lado, se observa en el texto de la Exposición de motivos, diversas referencias a la regulación que se contiene en el articulado que no tienen reflejo en el mismo, probablemente debido a las distintas versiones del texto, en el que se han

modificado o suprimido preceptos, sin que ello se haya plasmado en la parte expositiva.

A modo de ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, cuando en la Exposición de motivos se justifica el contenido del art. 4 se indica: *«Se reserva la habilitación del uso de hospedaje en viviendas en los espacios naturales protegidos y Red Natura 2000 al planeamiento de los espacios naturales protegidos y a los planes de protección y gestión de la Red Natura 2000, para garantizar la adecuada ponderación de los intereses públicos presentes en esos espacios, en los que los principios de preservación ambiental han de prevalecer a la hora de la toma de decisiones por el planeamiento»* (pág. 18, tercer párrafo), previsión que no se encuentra en el artículo.

Procede, por ello, la revisión del texto a fin de evitar discordancias entre la justificación vertida en la exposición de motivos y el concreto articulado del Proyecto de Ley.

- Por último, aunque las razones de interés general que quedan reflejadas en su texto podrían dar sustento a los principios de buena regulación, no se incluye una expresa mención a los mismos, pues si bien lo dispuesto en el art. 129 LPACAP no resulta de aplicación a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas [STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 7,b)] sí lo impone para los proyectos de ley el art. 66 de la LPGC.

2.2. En cuanto a consideraciones formales al texto del PL:

Un análisis general de la norma proyectada suscita la formulación de las siguientes observaciones de carácter formal.

En primer lugar, es aconsejable proceder a una revisión del texto del PL para corregir las diversas deficiencias observadas en la redacción del texto legal. Así, y sirva como ejemplo, unificar el uso de mayúsculas y minúsculas (cabildos insulares); corregir erratas que se advierten en los siguientes artículos: Disposición adicional segunda.2 y 3 [*«plan cuya duración no deberá exceder (de) 4 años»*]; Disposición transitoria séptima.1.g) [*«Reglamento (CE) no 1221/2009 (...) »*], Disposición transitoria octava (*«dentro del ámbito territorial del del Parque Natural del Archipiélago Chinijo»*); o Disposición final primera. Cuatro [*«el uso a que está destinado(a) la parcela (...) »*].

En segundo lugar, se advierten diversos reenvíos normativos [art. 5.1.c); art. 7.3 y 6; art. 8.1 y 5; art. 9.1; art. 10.1.b); Disposición adicional primera.1; Disposición adicional tercera; Disposición transitoria primera.3.d) y 9; Disposición transitoria

tercera.1, 4.b) y 11; Disposición transitoria cuarta.4; Disposición transitoria sexta.3, 5 y 6; Disposición transitoria séptima.1.g) y 2.b)], sin que se acompañen dichos reenvíos de la expresión «o normativa que la sustituya», por lo que se hace precisa su corrección a los efectos de evitar los eventuales problemas de obsolescencia que podría conllevar un posible cambio normativo sobrevenido.

3. Reparos legales y observaciones al articulado y parte final

- Artículo 4, apartado 2

Este art. 4 en su apartado 1 establece unos determinados porcentajes de reserva de suelo para uso residencial (90%, excepto para las islas de La Palma, La Gomera y el Hierro, que se sitúa en el 80%).

El apartado 2 no obstante permite que no se apliquen estas reservas en aquellos casos en que, mediante cualquiera de los otros instrumentos de ordenación urbanística se acredite y justifique, mediante la incorporación de un estudio de capacidad de carga 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.

Este precepto permite entonces que cada municipio, atendiendo a las circunstancias señaladas, establezcan menores porcentajes de reserva de suelo residencial. La norma sin embargo no establece criterios o porcentajes mínimos que permitan garantizar una reserva de suelo para uso residencial, señalando únicamente en el apartado 3 conceptos indeterminados, como «la suficiencia de suelo», o que «no se ponga en riesgo la protección del entorno urbano ni del medio rural» (apartado b), lo que genera incertidumbre jurídica en la norma.

- Artículos 5.1 c) y 7.7 b).

La previsión de la prohibición de la actividad de uso turístico de hospedaje en viviendas sometidas al régimen de propiedad horizontal si lo impiden el título constitutivo o los estatutos de la comunidad, se ajusta a la Constitución, SSTC 301/1993, de 21 de octubre; 28/1999, de 8 de marzo. Igualmente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, viene considerando lícita la prohibición estatutaria de alquiler

de viviendas para uso turístico (sentencias, entre otras, 358/2018, de 15 de junio y 729/2014, de 3 de diciembre; 1643/2023, de 27 de noviembre; 1671/2023, de 29 de noviembre; 90/2024, de 24 de enero; 95/2024, de 29 de enero; y 105/2024, de 30 de enero), al señalar que:

«El derecho a la propiedad privada constituye un derecho constitucionalmente reconocido (artículo 33 CE), concebido ampliamente en nuestro ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las establecidas legal o convencionalmente que, en todo caso, deben ser interpretadas de un modo restrictivo».

«También es doctrina de esta Sala (sentencia 30 de diciembre de 2010; 23 de febrero de 2006 y 20 de octubre de 2008) considerar que la mera descripción del inmueble no supone una limitación del uso o de las facultades dominicales, sino que la eficacia de una prohibición de esta naturaleza exige de una estipulación clara y precisa que la establezca (...)».

«Los copropietarios no pueden verse privados de la utilización de su derecho a la propiedad como consideren más adecuado, a no ser que este uso no esté legalmente prohibido o que el cambio de destino aparezca expresamente limitado por el régimen de dicha propiedad horizontal, su título constitutivo o su regulación estatutaria». «Es por ello por lo que la citada sentencia 728/2011, de 24 de octubre, afirma que: “Se reitera como doctrina jurisprudencial que las limitaciones o prohibiciones referidas a la alteración del uso de un inmueble en el ámbito de la propiedad horizontal exigen, para que sean eficaces, que consten de manera expresa”».

Y, especialmente, en las recientes sentencias 4790/2024 y 4791/2024, ambas de 3 de octubre, que se pronuncian sobre la interpretación y aplicación del art. 17.12 LPH, introducido por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, señalando que:

«Los intereses de la colectividad expuestos en el RDL 7/2019, y los generales de los propietarios de los pisos y locales, convergen en cuanto a la problemática derivada del alquiler turístico, siempre que concurren los presupuestos del art. 17.12 LPH, que operan como excepción al régimen de la unanimidad. Como ya se ha expuesto, el Tribunal Constitucional ha reconocido que las restricciones legales o estatutarias al derecho de goce de los pisos en comunidades de vecinos no son, por sí mismas, contrarias al art. 33 CE, siempre que obedezcan a la función social de la propiedad privada (SSTC 301/1993, de 21 de octubre, y 28/1999, de 8 de marzo). Dentro de esta función social, es una aspiración legítima de una comunidad de propietarios la evitación de potenciales molestias para el resto de los vecinos (art. 7.2 LPH) y de posibles conflictos de convivencia entre los propietarios y los indeterminados y ocasionales usuarios de uno o varios de los departamentos (...) . “El art. 17.12 LPH supone una excepción a la regla de la unanimidad (cada vez más en retroceso, tras

las últimas reformas legales, como demuestra la modificación de la LPH por el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre), al introducir la doble mayoría de tres quintos, por lo que sería contradictorio someter la prohibición de los alquileres turísticos al régimen de unanimidad, puesto que ello sería tanto como hacerla imposible, ya que bastaría el voto en contra del propietario del piso en el que se pretende ejercer la actividad para impedirlo».

En consecuencia, el acuerdo de prohibición de la junta de propietarios requiere la mayoría reforzada, de tres quintos.

En cuanto a la alusión a la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad horizontal, en los citados arts. 5.1 c) y 7.7 b) se deberían completar añadiendo, como antes hemos expresado, en las observaciones generales, «o la norma legal que la modifique o sustituya».

- Artículo 7.6

El apartado 6 de este precepto dispone que: «El tratamiento de los datos se ajustará a lo dispuesto en el 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 alojamiento de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 y normativa de desarrollo y concordante».

Conforme al art. 19 del 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 alojamiento de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724, será aplicable a partir del 20 de mayo de 2026, lo que deberá ser indicado en la norma.

- Artículo 7.7,b)

El artículo 5, apartado 1, párrafo c del PL establece como regla de directa aplicación a todo acto de habilitación de uso de hospedaje que no se podrá autorizar ni realizar la explotación de viviendas en régimen de propiedad horizontal si lo impiden el título constitutivo, los estatutos o un acuerdo de la junta de propietarios.

Sin embargo, si bien el artículo 7.7,b) requiere probar que no consta ningún impedimento en el Registro de la Propiedad, no exige sin embargo probar que no hay acuerdo, aunque no esté inscrito en el Registro, que establezca tal impedimento, como si no se otorgara eficacia a los acuerdos no inscritos, lo que no se corresponde con el citado art. 5 del PL ni se ajusta a lo que dice la LPH y a las STS que se citan en nuestro Dictamen.

Por ello, con la finalidad de evitar esta contradicción, el precepto debería asimismo añadir la certificación o documento acreditativo de que la comunidad de propietarios del edificio en que se halle la vivienda, si está sujeta a la Ley de Propiedad Horizontal, no ha adoptado acuerdo que impida la explotación o uso turístico de la vivienda.

- Artículo 8.4 y 5

El apartado 4 de este precepto contempla el requerimiento al promotor que ha presentado la declaración responsable a efectos de la subsanación y mejora de la misma en el supuesto de que presente deficiencias no esenciales derivadas del incumplimiento o falta de concreción de alguno de los requisitos establecidos en el art. anterior o bien resultase imprecisa la documentación aportada, pero no se anuda consecuencia alguna a la inactividad de la persona interesada, a diferencia de lo que acontece en el apartado 5.

El apartado 5 se refiere al supuesto de la inexactitud, falsedad u omisión de cualquier dato o información de carácter esencial que se incorpore a la declaración responsable. Sin embargo, añade un párrafo en el que se establece:

«Igualmente, en cualquier momento, el Cabildo Insular o el Gobierno de Canarias podrá dictar resolución denegando la posibilidad de realizar la actividad objeto de la declaración responsable formulada en el caso de que la actuación pretendida resulte contraria a la ordenación territorial y urbanística o a la legislación turística o sectorial, previa audiencia al interesado».

Este párrafo se considera asistemático pues regula un aspecto ajeno a la inexactitud falsedad u omisión de cualquier dato o información, por lo que debe constituir un apartado separado.

- Artículo 9.3 y 4 [en relación con el art. 10.c) y con las disposiciones transitorias primera.8, segunda.2 b) y tercera.10]

Dispone el apartado 3 que 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.

Y la disposición transitoria primera.8 señala: *«De la citada declaración responsable de uso turístico consolidado de la vivienda, el Ayuntamiento deberá remitir copia al registro de la Propiedad correspondiente. La notificación al Registro*

de la Propiedad implicará la práctica de los asientos del cambio de uso de la vivienda a uso turístico de hospedaje conforme a la normativa hipotecaria, con cargo a la persona interesada».

La ordenación del Registro de la Propiedad y la práctica de los asientos es de competencia exclusiva estatal, ex art. 149.1.8.^a CE, como reiteradamente señala el Tribunal Constitucional (entre otras, STC 79/24, de 21 de mayo; 118/2022 de 29 de septiembre; 57/2022, de 7 de abril; 37/2022, de 10 de marzo; 151/2021, de 16 de septiembre. Por lo que a la norma autonómica le está vedado el establecimiento de regulaciones en esta materia.

Por otro lado, el Registro de la Propiedad es una entidad administrativa dependiente de la Dirección General de los Registros y del Ministerio de Justicia (arts. 259 y siguientes LH).

Este artículo 9.3 y 4, así como la disposición transitoria primera.8 y demás concordantes del PL, no se ajustan al actual sistema jurídico inmobiliario registral español, donde las inscripciones de derechos reales sobre bienes inmuebles o títulos y asientos registrales son voluntarios y declarativos, no obligatorios ni constitutivos de derechos, salvo excepciones (inscripción de hipoteca inmobiliaria, prenda sin desplazamiento, derecho de superficie, etc.).

La inscripción en nuestro Registro de la Propiedad, a diferencia de otros registros como el alemán, se basa en la voluntariedad del interesado.

El Registro de la Propiedad podría facilitar la publicidad de las viviendas aptas para el arrendamiento turístico y sobre quién está legitimado para alquilarla. Así el Colegio de Registradores de España, siguiendo la experiencia previa de Cataluña, ha creado una aplicación informática -«Regturi»- que se ha utilizado en algunos registros de Canarias para poder tener constancia de la condición de uso turístico mediante nota marginal de la finca, siempre que esto no se prohíba o limite en los estatutos inscritos de la comunidad de propietarios, dado el carácter voluntario del asiento.

Por todo ello, tales normas y disposiciones del PL carecen de soporte legal cuando disponen la práctica de asientos (sin especificar si se trata de nota marginal o de cancelación, etc.) con carácter obligatorio, como sucede con la notificación del Cabildo de la inscripción en el Registro General Turístico al Registro de la Propiedad

que implicará la práctica de asientos de cambio de uso de la vivienda a uso turístico de hospedaje, con cargo al interesado.

Igualmente, en cuanto a la práctica de asientos por parte del registrador de la propiedad del cambio de uso de la vivienda a uso turístico de hospedaje, respecto a la declaración responsable de uso turístico consolidado de la vivienda.

Esta cuestión, en cierto modo, guarda relación con el registro que proyecta el Estado establecer a escala nacional con la denominada «Ventanilla Digital Única» para ofrecer datos públicos y homologables con el resto de los Estados de la UE, sobre viviendas turísticas, introducida por el Reglamento UE 2024/1028, de 11 de abril, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.

La Ventanilla Única Digital al parecer se tramitará por los registradores de la propiedad donde se haya inscrito el inmueble objeto del arrendamiento, haciendo constar en el asiento el número de registro asignado, pero dicha normativa, que será la aplicable, aún no ha sido aprobada por el Estado, teniendo carácter supletorio la legislación hipotecaria, siendo preciso que se permita la colaboración de los registradores de la Propiedad y las Comunidades autónomas, mediante eventuales convenios de colaboración para permitir el cumplimiento de la normativa estatal.

En suma, los citados preceptos y disposiciones del PL actualmente desbordan la competencia que ostenta en dicha materia la Comunidad Autónoma de Canarias al no haber sido todavía aprobada por el Estado su regulación en la aplicación de la normativa europea.

Por su parte, el apartado 4 establece que «el nuevo uso turístico comportará, en su caso, el sometimiento a la legislación laboral correspondiente a dicho uso respecto de las terceras personas que desempeñen 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».

Así, es necesario que la norma objeto de análisis se redacte de tal forma que no genere duda alguna sobre su compatibilidad con la ordenación de la legislación laboral, toda vez que al establecer el apartado que estamos analizando que el nuevo uso turístico «comportará» el sometimiento a la legislación laboral respecto de las terceras personas que desempeñen los principales servicios inherentes al hospedaje,

está estableciendo una obligación y calificando tales relaciones como «laborales», lo que excedería de la competencia autonómica, máxime si tenemos en cuenta que funciones como la entrega de llaves, la recepción de huéspedes o la atención durante la estancia, en ocasiones se realiza por personas vinculadas por relaciones de amistad o familiares con la persona explotadora, relaciones éstas que están excluidas del ámbito de aplicación de la legislación laboral [art. 1.3 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, modificado por el Real Decreto-Ley 8/2024, de 28 de noviembre (en adelante, ET)].

El TS (Sala cuarta) en su Sentencia de 26 de noviembre de 2012 ha tenido ocasión de pronunciarse sobre alguno de los supuestos a los que se refiere el numeral 4 del art. 9 del PL, en concreto, los relativos a la entrega de llaves o sobre la actividad de limpieza de una casa rural, que venía realizando una vecina, señalando que carece de los requisitos esenciales que exige la relación laboral, esto es, dependencia, ajenidad y remuneración calificando la misma como relación de amistad, benevolencia y de buena vecindad, y por lo tanto declarando la inexistencia de relación laboral alguna entre las partes.

Así, señala la citada sentencia, *«es imposible desconocer que la línea divisoria entre el contrato de trabajo y otros vínculos de naturaleza análoga (ejecución de obra, arrendamiento de servicios, comisión, relación asociativa, etc.) regulados por la legislación civil o mercantil en su caso, no aparece nítida, ni en la doctrina científica y jurisprudencial, ni en la legislación y ni siquiera en la realidad social. En igual forma que el casuismo de la materia obliga a atender a las específicas circunstancias de cada caso concreto, porque cuando se trata de calificar la relación jurídica que haya vinculado a las partes litigantes, para decidir si en ella concurren las notas definitorias de la laboral previstas en el art. 1 del ET, es necesario tomar en consideración la totalidad de las circunstancias concurrentes en el caso con el fin de constatar si se dan las notas de ajenidad, retribución y dependencia en el sentido en que estos conceptos son concebidos por la jurisprudencia»*.

Y añadiendo *que no toda prestación de servicios ha de ser incluida en el ámbito del contrato de trabajo, cuando se hace por razones de altruismo o satisfacción personal, incluso cuando se perciba algún tipo de compensación mínima por tal prestación (...) o cuando recibe una cantidad diaria, no siempre ello es indicativa del requisito de ajenidad, cuando se trata de una moderada compensación que no desvirtúa el carácter altruista de la relación*.

Por lo tanto, actividades descritas en el PL pueden estar incluidas o excluidas de la relación laboral, como ocurre con el desempeño simultáneo de las funciones propias del Consejo de Administración de la empresa con las de gerencia, que se ha considerado como mercantil y no laboral (STS 206/2022, de 9 de marzo, Sala Cuarta).

Por lo tanto, corresponde al Estatuto de los Trabajadores y no al PL, definir las relaciones que se consideran sometidas a su ámbito de aplicación, por lo que la regulación contenida en este precepto, en los términos en los que está redactado resulta innecesaria.

Por otro lado, la legislación laboral es de competencia exclusiva estatal *ex art.* 149.1.7.^a CE, por lo que la norma autonómica no debe regular materias propias de esta legislación. El precepto, cuando define determinadas prestaciones como laborales, invade esta competencia exclusiva estatal, por lo que procede su supresión.

Tal y como ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Constitucional, « (...) *el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de la Comunidad Autónoma* ».

Por legislación laboral entiende este Tribunal «aquella que regula directamente la relación laboral, es decir, para recoger los términos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios, en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios, con las exclusiones y excepciones que en dicha Ley (art. 1.3) se indican» (STC 35/1982); declaración que ya en principio excluye la posibilidad de que la Comunidad Autónoma regule, por vía legal, aspectos comprendidos en la relación contractual así definida» [STC 360/1993, de 3 de diciembre].

Doctrina que se reitera en la STC 177/2019, de 18 de diciembre [Fundamento Jurídico quinto]:

«El art. 149.1.7 CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de «legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas», y el art. 170 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la comunidad autónoma la ejecución de la legislación estatal.

El alcance de esa distribución competencial ha sido precisado por la doctrina constitucional en reiteradas ocasiones, señalando que «la expresión ‘legislación’ que define la competencia exclusiva del Estado en materia laboral ha de ser entendida en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2), y comprendiendo, por tanto, no solo las leyes, sino también los reglamentos (...) . La exigencia de uniformidad que informa el título competencial del Estado sobre legislación laboral ex

art. 149.1.7 CE (STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 9) determina, en definitiva, que ningún espacio de regulación externa les resta a las comunidades autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal» (SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 1; 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4, y 111/2012, FJ 7). La competencia autonómica, de ejecución de la legislación laboral, incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2, y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4) y, en general el «desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto de relaciones laborales» (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ 3), así como la potestad sancionadora en la materia (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FFJJ 1 y 2; 195/1996, de 28 de noviembre, FFJJ 8 y 9, y 81/2005, de 6 de abril, FJ 11).

Como también tuvimos la oportunidad de indicar en la STC 35/1982, de 14 de junio (FJ 2), el término «laboral» previsto en el art. 149.1.7 CE no puede entenderse como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo, sino que es forzoso «dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiendo por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral», es decir, la relación que media entre los trabajadores por cuenta ajena y las empresas dentro de cuyo ámbito de organización y dirección prestan sus servicios (en igual sentido, SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 8; 190/2002, de 17 de octubre, FJ 6, y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7).

Dentro del concepto de «legislación laboral» al que el art. 149.1.7 CE hace referencia, «tienen encaje todas las normas que, con independencia de su rango, regulan —tanto en su aspecto individual como colectivo— la relación laboral, esto es, la relación jurídica existente entre el trabajador asalariado y la empresa para la que presta sus servicios, cuyo estatuto jurídico deriva de la existencia de un contrato de trabajo. Conforme al citado precepto constitucional, el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva sobre esa materia, por lo que a las comunidades autónomas les resta únicamente el papel de ejecutar la legislación laboral estatal dictada al respecto» (STC 228/2012, de 29 de noviembre)».

- Artículo 10

Se debe suprimir la numeración del apartado 1, toda vez que este precepto no se integra por más apartados (norma Vigésimosegunda.4 del Decreto 15/2016).

- Disposición adicional primera

Esta disposición prevé la aplicación, además del régimen preventivo de los arts. 56, 57 y concordantes de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de «otras medidas administrativas complementarias».

La indeterminación de estas últimas podría comprometer la seguridad jurídica, especialmente cuando están conectadas a un procedimiento sancionador.

- Disposición transitoria primera

Esta disposición transitoria establece la consolidación del uso turístico, otorgando la posibilidad de optar a las personas propietarias y a la persona titular de la declaración responsable de viviendas vacacionales debidamente habilitadas conforme al Reglamento de viviendas vacacionales aprobado por Decreto 113/2015, de 22 de mayo, en el plazo máximo de 5 años a partir de la entrada en vigor de la Ley, por la declaración responsable de uso turístico consolidado, *sin que para ello constituya impedimento el nuevo planeamiento urbanístico aprobado conforme a las determinaciones de la propia Ley* (apartado 1).

Del régimen jurídico establecido en esta disposición interesa referirnos a los siguientes apartados:

- El apartado 6 establece que en el supuesto de que el uso turístico de la vivienda en cuestión no esté expresamente habilitado por la ordenación urbanística pormenorizada aplicable, la declaración responsable de uso turístico consolidado de la vivienda implicará la declaración automática de la vivienda en situación legal de consolidación turística, al tratarse de viviendas disconformes con las nuevas determinaciones de aplicación establecidas por la presente Ley.

En este caso, conforme al apartado 7, la situación legal de consolidación turística admite obras de mantenimiento, conservación, reforma y modernización, pero excluye 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.

- El apartado 11 determina que la declaración de uso consolidado dejará de surtir efectos en el momento en el que el beneficiario ponga fin con carácter definitivo a su actividad turística por cualquier motivo, entre los que se incluyen, la extinción de la personalidad del propietario, la transmisión de la propiedad de la vivienda por cualquier título, 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, el no ejercicio continuado de la explotación turística durante más de un año, la demolición total de la construcción o

la extinción del derecho de disfrute o gestión sobre la vivienda que ostentase al efecto.

- Por último, el apartado 12 establece que en el supuesto de que el uso turístico de la vivienda en cuestión esté expresamente habilitado por la ordenación urbanística pormenorizada aplicable, la nueva habilitación del uso turístico de la vivienda se hará conforme al régimen ordinario de las declaraciones responsables establecido en la presente Ley.

Sobre esta regulación se indica en la Exposición de Motivos lo siguiente (págs. 40-41 del PL):

«Se regula el contenido de la situación legal de consolidación turística, es decir, un régimen diferente al previsto en la legislación urbanística, con la finalidad de promover el adecuado reequilibrio entre los usos presentes en las diferentes edificaciones, parcelas y zonas, limitando la posible perpetuación del uso turístico en contra del planeamiento urbanístico, al reducir los supuestos de intervención edificatoria que permiten el mantenimiento del uso turístico.

Esas mismas razones son las que avalan la limitación temporal de los efectos de la declaración de uso consolidado turístico, puesto que se respeta la citada consolidación respecto de la vinculación directa del uso turístico con la declaración habilitante turística que no urbanística, y también respecto de la vinculación directa del propietario con la explotación efectiva desde la perspectiva turística, por lo que se delimitan aquellos supuestos en los que puede afirmarse que la consolidación se extingue por sí misma al desaparecer el vínculo del uso turístico con la declaración responsable habilitante, bien sea por la desaparición de la propia edificación, de la explotación turística o del titular y responsable de aquella.

Evidentemente, tal y como se señala en la citada disposición transitoria, la extinción de los efectos de aquella declaración no implica necesariamente la imposibilidad del uso turístico de la vivienda, sino que este vendrá dado ahora, en su caso, por la aplicación del nuevo régimen establecido en la presente Ley, avalando así el carácter transitorio y limitado en el tiempo de la consolidación de uso.

En tal sentido, reseñar que no necesitan regulación alguna de carácter transitorio aquellos supuestos referidos a viviendas que son objeto de explotación turística como viviendas vacacionales al amparo de las declaraciones responsables presentadas conforme al régimen establecido en el Decreto 113/2015, cuya explotación turística venga avalada por los nuevos instrumentos de ordenación urbanística que hayan aprobado o aprueben los ayuntamientos, puesto que, simplemente, a la extinción de los efectos de las antiguas

declaraciones responsables sucederá sin solución de continuidad la eficacia de las nuevas declaraciones responsables presentadas al amparo de la presente Ley».

De la lectura conjunta de los apartados de esta disposición transitoria que acaban de transcribirse y la justificación ofrecida por la Exposición de Motivos, no queda claro si la declaración responsable de uso turístico consolidado de la vivienda se constriñe a aquellas viviendas no amparadas por el planeamiento o si también la pueden presentar las personas propietarias y la persona titular de la declaración responsable de las viviendas cuyo uso turístico sí está habilitado por la ordenación urbanística. De la regulación parece desprenderse que la norma está dirigida a regular la primera situación, lo que, en todo caso, debiera ser objeto de la oportuna aclaración, estableciendo y distinguiendo, en su caso, los supuestos a los que se aplica.

Por otra parte, el apartado 4 de la Disposición resulta, relativo a la renuncia de la persona interesada, asistemático, pues se ubica entre la presentación de la declaración y las funciones de control que deben desempeñar los Ayuntamientos. Tendría mejor ubicación antes del apartado 11.

- Disposición transitoria segunda

Debe mejorarse la redacción del apartado 2 de este precepto, especialmente estableciendo una introducción a los diversos subapartados en los que se divide.

Por otro lado, el subapartado b), exige que *«la solicitud deberá ir acompañada de toda la documentación de la que, conforme a la declaración responsable presentada en su día, se afirmaba disponer en aquella fecha (...)»*, sin embargo, debe excluirse esta obligación en los casos en que la Administración ya disponga de esa documentación conforme al art. 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

- Disposiciones transitorias tercera, cuarta y quinta

Las Disposiciones transitorias primera y segunda exigen expresamente que las viviendas vacacionales se encuentren debidamente habilitadas conforme al Reglamento de viviendas vacacionales aprobado por Decreto 113/2015, de 22 de mayo.

En cambio, en las Disposiciones transitorias tercera, cuarta y quinta solo se hace referencia a aquellas viviendas que acrediten haber estado destinadas a la actividad de vivienda vacacional al amparo de la correspondiente declaración responsable.

La diferente terminología utilizada en estos supuestos transitorios genera confusión en cuanto a qué viviendas son las que constituyen el supuesto que da lugar a la aplicación de estas normas, lo que deberá ser convenientemente aclarado.

Por otra parte, en cuanto a la Disposición transitoria tercera, tampoco aparece de forma nítida su relación con las disposiciones transitorias primera y segunda. Es decir, en el caso de que persona interesada se acoja al uso consolidado al que se refiere la disposición transitoria primera, si puede o no acogerse a lo dispuesto en la tercera. Y lo mismo en relación con la disposición transitoria segunda, que concede un plazo de cinco años, con posibilidad de un nuevo plazo de cinco años como compensación. En este caso se plantea también si es o no posible que se acoja a lo dispuesto en la citada Disposición transitoria tercera.

Todo ello requiere una mejor definición del supuesto que integra esta disposición.

En cuanto a la disposición transitoria tercera 10, respecto a la resolución de concesión de prórroga como la resolución por la que se deja sin efecto la declaración responsable habilitante que se notificará al registro de la propiedad para su constancia, su eficacia dependerá de lo que establezca la normativa estatal.

- Disposición transitoria sexta

1.- En los numerales 3 y 5 de este precepto se regula la no incoación y la suspensión de los procedimientos sancionadores en los que no hubiera recaído resolución sancionadora firme, derivados del incumplimiento del deber de atenerse al uso turístico o a las limitaciones respecto del uso impuestas por el planeamiento o la legislación turística o sectorial que le fueran aplicables, lo que se producirá desde el acuerdo de iniciación de elaboración del instrumento de ordenación, por un plazo máximo de dos años, transcurrido el cual sin haberse producido la entrada en vigor del correspondiente instrumento de planeamiento, se incoarán o se reanudarán los procedimientos sancionadores previamente suspendidos.

Pues bien, toda vez que el procedimiento sancionador está sometido a plazo de caducidad [art. 25.1.b) LPACAP], tanto el acuerdo de iniciación de elaboración del instrumento de ordenación como la resolución por la que se acuerde continuar la tramitación de los procedimientos suspendidos, deberán notificarse a las personas interesadas en los mismos -sujetos pasivos del procedimiento sancionador- a los efectos de que no se les cause indefensión.

2.- El apartado 3 de esta disposición transitoria se refiere al acuerdo de iniciación de elaboración del instrumento de ordenación.

No obstante, del texto íntegro de esta disposición se deduce que se trata de introducir en el planeamiento el cambio de uso, que pasa de turístico a residencial. Por ello, procede sustituir el término «elaboración» por el de «modificación menor», atendiendo a la terminología y contenido del art. 164 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos, relativo a las «*causas de modificación menor*», y cuyo apartado 3 expresamente se refiere a la modificación de los usos del suelo.

3.- El apartado 7 al disponer que: «Del cambio de uso a residencial, referido a la totalidad de la parcela, incluidas las edificaciones y/o construcciones que existan que se determine conforme a lo dispuesto en esta disposición, se tomará razón en la finca matriz correspondiente en el registro de la propiedad, conforme a la legislación hipotecaria», se le formula la misma observación que al apartado 3 del art. 9 a los efectos de evitar innecesarias reiteraciones.

- Disposición transitoria octava

Dispone esta disposición:

En el plazo de 18 meses, el Cabildo Insular de Lanzarote procederá a adaptar los instrumentos de ordenación del Parque Natural del Archipiélago Chinijo para regular la actividad turística no legalizada que se lleva a cabo en la isla de La Graciosa y en la zona costera de Lanzarote dentro del ámbito territorial del parque, estableciendo los criterios para su reconocimiento, sin que le resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 4.2.e) de la presente Ley.

Transcurrido el plazo de adaptación establecido en el párrafo anterior sin que hubiese habilitado, en su caso, regulado y ordenado la actividad turística no legalizada en la isla de La Graciosa y en la zona costera de Lanzarote dentro del ámbito territorial del del Parque Natural del Archipiélago Chinijo, se aplicará lo dispuesto en la presente Ley.

La presente Disposición no establece criterio alguno acerca de la adaptación a la que se refiere, ni establece, como sí ocurre en el caso de las demás islas, los porcentajes que, en su caso, resulten de aplicación.

Por lo demás, tal como está redactada, la citada disposición transitoria, es el Plan el que debe adaptarse a la actividad turística no legalizada, dando respaldo a una actividad al parecer no acorde con el vigente ordenamiento jurídico.

El contenido de la citada disposición, por otro lado, no guarda correlación exacta con la exposición de motivos de la norma, que pretende justificar su existencia, aludiendo a un régimen específico de ordenación, que debe realizarse en un plazo limitado, y que, *«en ningún caso, implique o suponga expectativas de regularización indiscriminada de la actual oferta ilegal»*.

En suma, la inaplicación de lo dispuesto en el art. 4.2 e) para el Parque Natural del Archipiélago Chinijo, para regularizar la actividad turística que se lleva a cabo de isla de La Graciosa y en la zona costera de Lanzarote no legalizada, en los términos expuestos, supone la omisión de regulación, de los aspectos esenciales, sin que se justifique la razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

- Disposición transitoria décima

El contenido de este precepto no es el propio de una disposición transitoria, sino de una disposición final de conformidad con lo dispuesto en la Norma Vigésimoséptima.1.d) del Decreto 15/2016, al contener una habilitación de desarrollo reglamentario.

- Disposición derogatoria

Esta disposición deroga, en particular, aquellos preceptos del Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 113/2015, de 22 de mayo, que se opongan a lo dispuesto en esta Ley, en concreto los artículos 12.2 y 13.

La expresa derogación de los arts. 12.2 y 13 debe ir precedida de la conjunción «y», pues de otra forma serían los únicos que quedarían derogados de la norma reglamentaria.

Por otro lado, se trata de una disposición derogatoria, en parte indeterminada, ya que salvo los citados arts. 12.2 y 13, no se concretan otros artículos o disposiciones a las que se refiere.

La adecuada y buena técnica legislativa, exige en los textos normativos, cláusulas derogatorias expresas, a fin de eludir la confusión normativa y facilitar el conocimiento exacto de las normas legales a sus destinatarios. Esta finalidad está íntimamente relacionada con los principios de seguridad jurídica y de publicidad de las normas, reconocidos por la Constitución Española (art. 9.3).

A ello, se refiere el TC, desde hace muchos años, cuando alude a la conexión existente entre seguridad jurídica y derogación expresa (entre otras, STC 225/1998).

- Disposición final primera, apartado Dos

Se modifica en esta disposición la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.

Su apartado Dos modifica el art. 7.3, al que añade un segundo párrafo del siguiente tenor:

«Los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad que tengan por objeto establecer y delimitar las zonas aptas para habilitar el uso turístico de hospedaje compatible con el uso de vivienda deberán incorporar el correspondiente estudio de capacidad de carga conforme a los términos establecidos en la directriz de ordenación del turismo 25 de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias».

El art. 4.2 PL ya regula el estudio de capacidad de carga, que integrará un documento autónomo dentro de los instrumentos de planeamiento y se fundamentará, al menos, en los factores relevantes que indica el propio precepto y que no son totalmente coincidentes con los que prevé la referida directriz 25 de la Ley 19/2003.

Por ello, la referencia en el párrafo segundo que se introduce en el art. 7.3 de la Ley 2/2003 debiera ser sustituida por la de esta Ley (ahora en fase de proyecto), en tanto que es la que específicamente regula el informe de capacidad de carga en el concreto ámbito en que nos encontramos y la que establece los factores relevantes que han de fundamentarse en el mismo.

- Disposición final segunda, apartado Uno

Esta disposición modifica diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios naturales protegidos de Canarias.

Su apartado Uno modifica el apartado 2 del art. 100 que pasa a tener la siguiente redacción:

«2. En todo el territorio insular, los planes insulares de ordenación podrán identificar aquellas zonas o núcleos de las islas en las que no se deban permitir nuevos crecimientos turísticos y/o residenciales por ser incompatibles con el principio de desarrollo sostenible o tener el carácter de espacios saturados de acuerdo con los parámetros establecidos por la legislación turística y urbanística aplicable».

En la redacción vigente, la incompatibilidad con el principio de desarrollo sostenible o tener el carácter de espacios saturados impiden nuevos crecimientos, tanto turísticos como residenciales, en aquellas zonas que sean identificadas en los planes insulares de ordenación. La nueva regulación al permitir la posibilidad de crecimientos, bien turísticos o bien residenciales, no guarda correlación con el citado principio y con la evitación de la sobrecarga cuando el espacio ya se encuentre saturado.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas, se adecua a las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia y a los parámetros exigidos por la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Canarias y el resto del ordenamiento jurídico de aplicación.

No obstante, se formulan reparos al artículo 9.3 y 4; disposición transitoria sexta,7, así como diversas observaciones a los artículos 4.2; 5.1,c); 5.2 b); 7.6; 7.7,b), 8.4 y 5; 10; a la disposición adicional primera y a las disposiciones transitoria primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta,3, octava y décima; disposición derogatoria; disposición final primera Dos y a la disposición final segunda Uno.