

DOI: <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v57i1.5666>SIMANCAS, M. ET AL. (2018). La calificación urbanística del suelo  
*Cuadernos Geográficos* 57(1), 177-196

177

# La calificación urbanística del suelo: cuestión clave en la prohibición del alquiler vacacional en las áreas turísticas de litoral de Canarias<sup>1</sup>

MOISÉS SIMANCAS CRUZ<sup>2</sup> ✉ | MARÍA PILAR PEÑARRUBIA ZARAGOZA<sup>3</sup>  
RAFAEL TEMES CORDOVEZ<sup>4</sup>

Recibido: 27/02/2017 | Aceptado: 25/07/2017

## Resumen

El alquiler vacacional de los establecimientos extrahoteleros se está consolidando como una modalidad de alojamiento turístico en las áreas de litoral de las Islas Canarias (España). Sin embargo, la normativa canaria prohíbe expresamente que este tipo de arrendamiento vacacional de temporada se desarrolle en suelos calificados con uso turístico. De esta manera, esta prohibición utiliza el instrumento urbanístico de la clasificación o zonificación de usos y actividades como barrera para la implantación de este tipo de actividad turística específica en áreas turísticas. En consecuencia, se limita en unas áreas concretas del territorio canario una tipología reconocida de modalidad extrahotelera, presumiendo conflictos entre los actores implicados e incompatibilidades de compleja justificación. El principal objetivo de este trabajo es analizar las causas y efectos de esta limitación territorial. Para ello se ha optado por el enfoque de análisis de contenido o de correlato, de modo que el sujeto de observación de la investigación ha sido el proceso mismo y sus diversos momentos temporales, profundizando en el conjunto de elementos estructurales que han conformado al conflicto (causas, componentes, objetivos y acciones).

---

Palabras clave: Alquiler vacacional; área turística de litoral; conflicto; clasificación del suelo turístico; planeamiento urbanístico.

---

## Abstract

*The land classification: a key issue in the prohibition of holiday rental in the coastal tourist areas of the Canary Islands*

Holiday rentals of apartments is being consolidated as a form of tourist accommodation in the coastal areas of the Canary Islands (Spain). However, the canarian legislation expressly prohibits this type of holiday lease from developing in such tourist areas, by excluding it from the tourist land use. In this way, this prohibition uses the urbanistic instrument of the classification or zoning of uses and activities as a barrier to the implementation of this type of specific tourist activ-

---

1. La investigación que da lugar a este trabajo se inscribe en el proyecto titulado «Crisis y reestructuración de los espacios turísticos del litoral español» (CSO2015-64468-P) del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO). Asimismo, constituye uno de los resultados del proyecto «Tecnologías de Información Geográfica aplicadas al análisis y diseño de propuestas innovadoras para la renovación de los alojamientos turísticos», financiado por la Fundación CajaCanarias.

2. Departamento de Geografía e Historia. Universidad de La Laguna. [msimancas@ull.edu.es](mailto:msimancas@ull.edu.es)

3. Departamento de Geografía. Universitat de València. [M.Pilar.Penarrubia@uv.es](mailto:M.Pilar.Penarrubia@uv.es)

4. Departamento de Urbanismo. Universitat Politècnica de València. [rtemesc@urb.upv.es](mailto:rtemesc@urb.upv.es)

ity in tourist areas. Thus, this typology of tourist accommodation is limited in specific areas of the canarian territory, presuming conflicts between the actors involved and incompatibilities of complex justification. The main objective of this paper is to analyze the causes and effects of this territorial limitation. For this, the content analysis approach has been chosen. So that the subject of research observation has been the process itself and its various temporal moments, deepening the set of structural elements that have shaped the conflict, identifying causes, components, objectives and actions.

---

Keywords: Holiday letting; coastal tourist area; conflict; land classification; urban planning

---

## Résumé

### *La clasificación de los terrenos urbanos: cuestión clave en la prohibición de alojamientos turísticos en las zonas turísticas de la costa de las islas Canarias*

Les locations de vacances non-établissements hôteliers se positionne comme une forme d'hébergement touristique dans les zones côtières des îles Canaries (Espagne). Toutefois, la législation Canary interdit expressément ce type de vacances location saisonnière se développe dans les sols usage touristique qualifié. Ainsi, cet instrument d'interdiction utilise la classification urbaine ou le zonage des usages et des activités comme un obstacle à la mise en œuvre de ce type de tourisme dans les zones touristiques. Par conséquent, il a limité dans certaines zones spécifiques du territoire des Canaries un type reconnu de mode extrahotel, en supposant que les conflits entre les parties prenantes et les incompatibilités de justification complexe. L'objectif principal de cet article est d'analyser les causes et les effets de cette limitation territoriale. Pour ce faire, il a choisi l'approche de l'analyse de contenu ou de corrélation, de sorte que l'objet de recherches d'observation a été le processus lui-même et de ses différents moments dans le temps, l'approfondissement de l'ensemble des éléments structurels qui ont façonné le conflit (causes, les composants, les objectifs et actions).

---

Mots-Clés: Maisons de vacances; région côtière touristique; conflits; classification des sols du tourisme; planification urbaine.

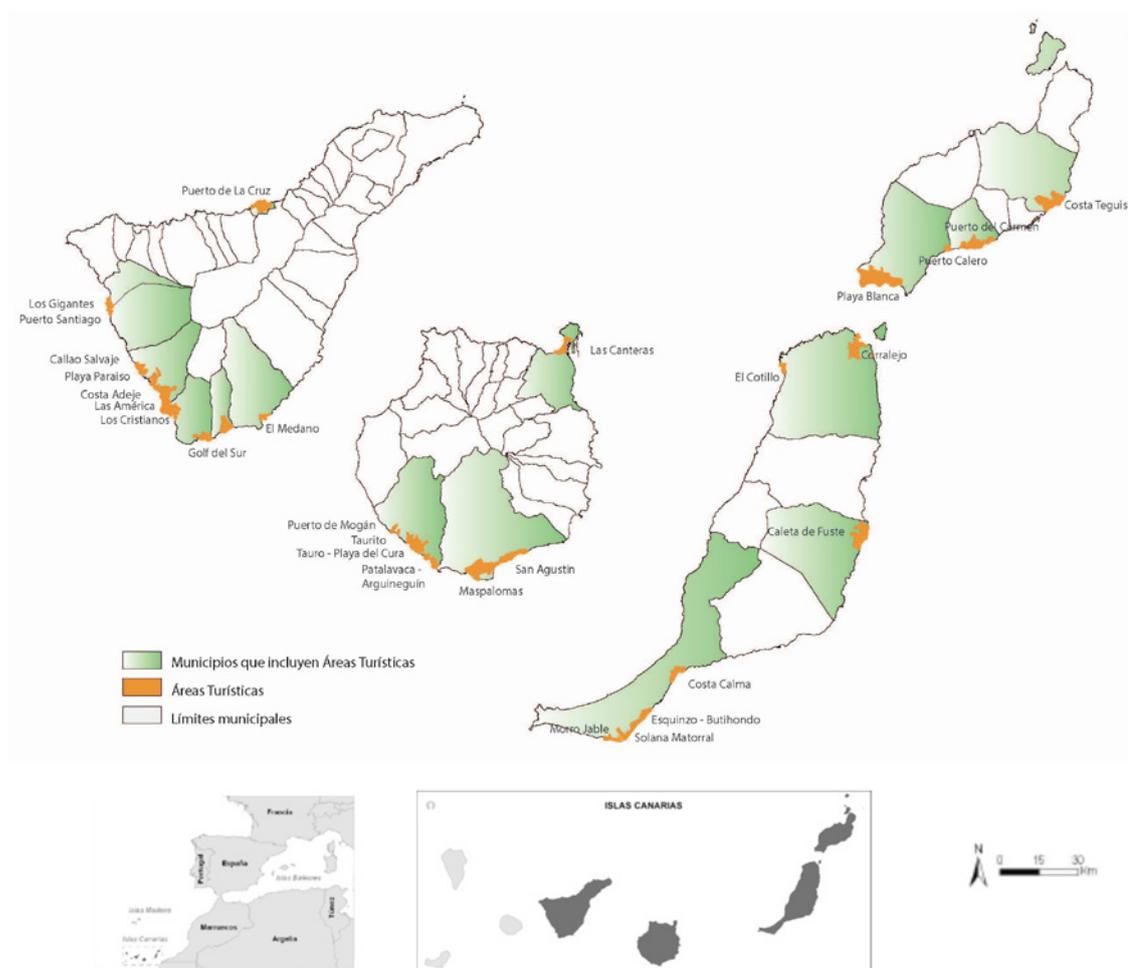
---

## 1. Introducción

La fórmula de alquiler vacacional se está consolidando en las áreas turísticas de litoral de España. Según Exceltur (2015), las viviendas de uso turístico ascendían a 2.725.134 plazas en 2014, cifra nada desdeñable si la comparamos con las plazas hoteleras (1.433.262) o las que ofrecen los apartamentos turísticos reglados (450.432). Esta situación también está ocurriendo en el destino turístico Islas Canarias (España). Prueba de ello es que el informe de la Consejería de Turismo, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias (2015) estima que 58.645 plazas de viviendas vacacionales se localizan en las mismas (imagen 1), y, por ende, en el 1,76% de la extensión total regional; ello supone el 48,13% y 13,01% de la oferta de viviendas vacacionales y de la total de alojamiento a escala regional, respectivamente. A riesgo de ser excesivamente simplistas, esta fórmula se está dando en dos tipos de situaciones (Simancas, 2016a): por una parte, en las urbanizaciones de uso residencial ubicadas en los nuevos suelos turísticos consolidados; y por otro, en las unidades alojativas de los establecimientos extrahoteleros (apartamentos, bungalows y villas) fuera de la denominada «unidad de explotación» definida por la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias —y, por tanto, de la obligación de que la actividad de

explotación, gestión y administración mercantil y turística de la mitad más una de las unidades alojativas de un mismo establecimiento alojativo extrahotelero se haga de manera coordinada y concentrada en dicha única titularidad empresarial—, con la consiguiente salida del mercado de la oferta alojativa reglada. Sus potencialidades y debilidades han sido analizadas, entre otros, por Sánchez (2008), Verdura (2009), Mallén (2010), Franch (2013), García (2013), Cuscó y Font (2015), González (2015), Guillén (2015), Gutiérrez, Díaz y García (2016), Sánchez Jordán (2016), Simancas (2016b) y Simancas, Temes y Peñarrubia (2016).

Imagen 1. Distribución territorial de las áreas turísticas de las islas consolidadas turísticamente de Canarias



A pesar de la importante magnitud que representa el alquiler vacacional en estas áreas turísticas, el Gobierno de Canarias ha prohibido la explotación reglada del alquiler vacacional en las urbanizaciones turísticas o de uso mixto en las áreas turísticas del litoral, al excluirlo de los suelos de uso turístico. Desde la consideración de que los efectos de esta prohibición ya han sido analizados, entre otros, por González Cabrera (2015), Borrego (2016), Sánchez (2016), Simancas (2016b) y Simancas, Temes y Peñarrubia (2016), el principal objetivo de este trabajo es analizar las implicaciones del uso de la calificación urbanística como elemento de regulación de una actividad económica, el alquiler vacacional en las unidades alojativas disidentes de la unidad de explotación.

## 2. Metodología

El marco teórico de cualquier política pública está conformado por dos tipos de concepciones. Por una parte, la que considera como el resultado de un proceso político que reclama el interés principal, de modo que se centran en su estudio como indicadores del sistema político. Por otra, la que la concibe como procesos sustantivos que merecen análisis específicos, facilitando la contextualización de su elaboración y aplicación, así como la evaluación de sus efectos. Este trabajo se aproxima a este último enfoque, por lo que se inserta en los estudios que, con una importancia creciente, se vinculan con la evaluación de las políticas públicas. Su relevancia radica en que las repercusiones de dicha decisión de prohibir el alquiler vacacional en las áreas turísticas no han sido evaluadas como proceso, debido, entre otras cuestiones, a la escasa predisposición de la cultura administrativa hacia este tipo de acciones, pues las distintas Administraciones están más centradas en cumplir con la legalidad formal que en medir el grado de éxito de sus decisiones. Por esta razón, fuera de las respuestas puramente lineales, en la actualidad, no se dispone —o, al menos, no han trascendido— de estudios específicos o informes técnicos sobre sus efectos, positivos y negativos, especialmente en relación con aquellos aspectos que han generado una mayor controversia. De esta manera, únicamente se han estimado los efectos en los términos más oportunos en cada caso, lo cual implica la exclusión de los no pretendidos, indirectos o inducidos. Asimismo, ésta se ha caracterizado por valoraciones apasionadas a través de una construcción social, en la que las percepciones de los evaluadores cuentan tanto o más que la propia realidad definida por datos objetivos. Sin embargo, el conocimiento de los motivos que originan los conflictos y, en concreto, los intereses divergentes de los actores que los protagonizan, resultan una tarea imprescindible para entenderlos y, por ende, gestionarlos.

Por todo lo anterior, en la medida en que los procesos cumplen con el principio de acción y reacción, procedemos a la identificación del origen del conflicto derivado de dicha prohibición, para, con posterioridad, proceder a identificar algunos de sus efectos. Para ello se ha optado por el enfoque de análisis de contenido o de correlato, de modo que el sujeto de observación de la investigación ha sido el proceso mismo y sus diversos momentos temporales, profundizando en el conjunto de elementos estructurales que han conformado al conflicto (causas, componentes, objetivos y acciones o efectos).

Las normas y los actos jurídicos constituyen el marco general que han definido y establecido los principios de actuación de los poderes públicos, las determinaciones, las técnicas y, en definitiva, las reglas mínimas y necesarias para el desarrollo del alquiler vacacional en Canarias. Por ello, la información jurídica legislativa ha resultado imprescindible, debido a su capacidad para establecer pautas de comportamiento vinculantes y de obligado cumplimiento para los agentes, públicos y privados, en forma de derechos y obligaciones. La lectura de sus preámbulos y exposiciones de motivos ha arrojado numerosas e interesantes ideas y reflexiones acerca de las pretensiones y objetivos del legislador y, por ende, del Ejecutivo. También se ha realizado un análisis pormenorizado de su contenido técnico (elementos, características, determinaciones y obligaciones), a la vez que contienen los objetivos, mecanismos e instrumentos para su adecuado desarrollo. Así, se ha realizado una búsqueda y recopilación de un amplio paquete normativo no sólo en el Boletín Oficial de Canarias, sino también en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias y su Diario de Sesiones: mientras que el primero nos ha aportado la información de aplicación real y vinculante, las fuentes parlamentarias nos han aproximado a las «pistas», las posturas y los discursos relacionados con las circunstancias coyunturales, motivaciones y voluntades políticas, jurídicas, e incluso, económicas-territoriales, que determinaron la emergencia de las iniciativas legislativas, así

como las diferentes modificaciones producidas durante el trámite de aprobación definitiva. Este tipo de información también nos ha permitido seguir las razones que han llevado al Gobierno de Canarias a plantear y promulgar tal regulación normativa, así como seguir el debate político desarrollado durante el proceso de aprobación de la misma. Del mismo modo, la consulta de la jurisprudencia constitucional, en concreto, el conjunto de sentencias de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (TSJC en los sucesivos), con sede en Las Palmas de Gran Canaria, ha resultado de una gran utilidad; si bien están cargadas de perífrasis y tecnicismos, aporta una interesante información que no se limita a su contenido jurídico, sino que se extiende a los recurrentes, así como a interpretaciones cualificadas y vinculantes de las normas.

El manejo exhaustivo y sistemático de la literatura especializada y de estudios sectorizados también ha resultado decisivo. Su recopilación, uso y sistematización nos ha permitido una «puesta al día» y un conocimiento de la labor y aportaciones que han realizado otros investigadores y técnicos desde diversos campos del conocimiento, identificando los vacíos en esta materia.

Por último, la consulta de «literatura gris» ha resultado de igual importancia. Como es sabido, este término hace referencia al conjunto de documentos de muy diversa tipología que no se han editado, o si se han publicado se han distribuido a través de canales poco convencionales. Dentro de este grupo se ha trabajado fundamentalmente con estudios, informes, proyectos y documentos de trabajos inéditos de carácter técnico o de discusión, con una edición y distribución limitada —generalmente al peticionario o al que lo ha elaborado—, un acceso restringido —uso interno—, resultante de la actividad de un determinado organismo y elaborado con un objetivo concreto. Esta fuente nos ha proporcionado una información muy valiosa, original, inédita y de investigación aplicada, al constituir la base estratégica para la emisión de determinados juicios de referencia en el proceso de toma de decisiones relacionados con el alquiler vacacional. A su vez, hemos sido conscientes de sus debilidades, entre las que destacamos las siguientes: a) la gran heterogeneidad y ausencia de directrices formales en su elaboración, por lo que cualquier intento de normalización y sistematización ha constituido una labor compleja; b) no presentan, en numerosas ocasiones, una documentación paralela que recoja las causas por la que se originaron, así como su metodología de elaboración; c) suelen generarse con «gran rapidez», lo que repercute en su tratamiento documental y, sobre todo, en su rigor científico; y d) los elementos de identificación y descripción de este tipo de documentación varían sustancialmente en función de la utilización y destino final de la información que contienen.

### 3. El origen del conflicto del alquiler vacacional en las áreas turísticas de litoral de Canarias

La fórmula del alquiler vacacional ha constituido una actividad económica habitual y una tipología de alquiler turístico de estancias cortas que se ha dado siempre en las unidades alojativas ubicadas en las áreas turísticas de litoral de Canarias. Como sucede con una buena parte de las unidades alojativas extrahoteleras, éstas se adquirieron antes de los años noventa, mediante el sistema de venta anticipada (sobre planos y con abono previo de parte del precio total), favorecido por la expectativa de autofinanciación y con el propósito de servir como fórmula de inversión de profesionales y fuente complementaria de ahorro local familiar, a través de su alquiler a turistas directamente o a través de un intermediador, a la vez que un lugar para el disfrute de las vacaciones estivales. Esto último explica que, como señalan Bethencourt, Obregón y Sosa (2011), los

alojamientos extrahoteleros se transformen en comunidades de vecinos durante determinados períodos vacacionales.

Como es sabido, el primer antecedente de regulación en España de viviendas de uso turístico es la Orden de 17 de enero de 1967, por la que se aprobó la ordenación de los apartamentos, *bungalows* y otros alojamientos similares de carácter turístico. Con posterioridad, el Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales, las distinguió según la agrupación de las unidades de alojamiento en bloques o conjuntos, las condiciones de mobiliario, equipo, instalaciones y servicios, así como si su gestión se realizaba empresarialmente o no. De esta manera, se toleró el uso como primera o segunda residencia, el arrendamiento residencial y, sobre todo, turístico.

El Decreto 23/1989, de 15 de febrero, sobre ordenación de apartamentos turísticos, contempló las viviendas turísticas, equiparables a las «viviendas turísticas vacacionales» del Real Decreto 2877/1982. Sin embargo, se planteó como una modalidad y un régimen de explotación considerablemente distintos a los «apartamentos turísticos», que ya figuraban en la normativa como un tipo de establecimiento extrahotelero. El propósito fue diferenciarlas de los arrendamientos de temporada amparados en la legislación nacional. Ello permitió el alquiler de los apartamentos ubicados en las áreas turísticas por parte de sus propietarios, para lo cual sólo bastaba con comunicarlo al correspondiente Cabildo Insular. Sin embargo, el fin último de esta medida fue evitar la existencia de situaciones mixtas (apartamentos turísticos–viviendas turísticas o residenciales). Por ello se planteó como una «una rigurosa excepcionalidad», con el fin de «combatir el intrusismo y la clandestinidad preponderante en esta clase de oferta extrahotelera».

La anterior posibilidad limitó sobremanera el tipo de unidad alojativa que podía convertirse en vivienda turística vacacional. Así, se restringió únicamente a la oferta alojativa extrahotelera en edificación «absolutamente aislada» y, por tanto, a la tipología de villas y, en menor medida, los extintos *bungalows*. Ello se debió a que ambas modalidades de alojamiento eran las únicas capaces de cumplir con la dispensa del cumplimiento del principio de unidad de explotación contemplada en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, en el que se exigía la total independencia de acceso, servicios, zonas comunes, instalaciones y equipamiento, con la consiguiente separación física y absoluta entre usuarios. De esta manera, se excluyó a aquellas unidades alojativas que formaban parte de *conjuntos* o *complejos* turísticos, los cuales eran los predominantes, en aquel momento, en las áreas turísticas de litoral de Canarias.

Aunque no fue considerada en los Decretos 165/1989, de 17 de julio, sobre requisitos mínimos de infraestructuras en alojamientos turísticos, y 131/1990, de 29 de junio, sobre medidas de seguridad y protección contra incendios en apartamentos turísticos, la modalidad de vivienda turística se mantuvo en la Ley 7/1995. El artículo 42.1.b de dicha Ley, plantea que las unidades alojativas disidentes del principio de la unidad de explotación —y, por tanto, de manera coordinada y concentrada en una única titularidad empresarial— sólo podían ser alquiladas (contratos de temporada) conforme a las disposiciones del Código Civil o de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU en lo sucesivo). Así, esta norma permitió explícitamente el uso residencial en suelo turístico, al posibilitar el alquiler de larga temporada.

Por su parte, la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, excluyó de sus objetivos a «las edificaciones destinadas a un uso regulado en la legislación turística siempre que cuenten con las correspondientes licencias urbanísticas y de apertura, además de los requisitos exigidos por la legislación vigente en materia de turismo y del resto de autorizaciones sectoriales que, en su caso,

*resulten de aplicación*» (artículo 81.4). De esta manera la denominación «vivienda turística», carece de sentido por ser incompatible el uso turístico con el concepto de «vivienda» y, por ende, su consideración como una nueva tipología dentro de las modalidades de establecimiento turístico alojativo. Ello aclara la duda acerca de si se trata de una tipología de establecimiento turístico —y, por tanto, con un uso turístico— o, por el contrario, supone una regulación en materia de vivienda que ven ampliadas sus posibilidades de usos. La conformidad con dicha definición explica la omisión a esta modalidad alojativa en 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*, a pesar de que su adecuación a la definición de establecimiento turístico de alojamiento contemplada en su artículo 2: «*el inmueble, conjunto de inmuebles o la parte de los mismos que, junto a sus bienes muebles, constituye una unidad funcional y de comercialización autónoma, cuya explotación corresponde a una única empresa que oferta servicios de alojamiento con fines turísticos, acompañados o no de otros servicios complementarios*»); con posterioridad, la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, tampoco hizo alusión alguna a la modalidad de vivienda turística o vacacional, con lo que quedó excluida del ordenamiento jurídico sectorial canario.

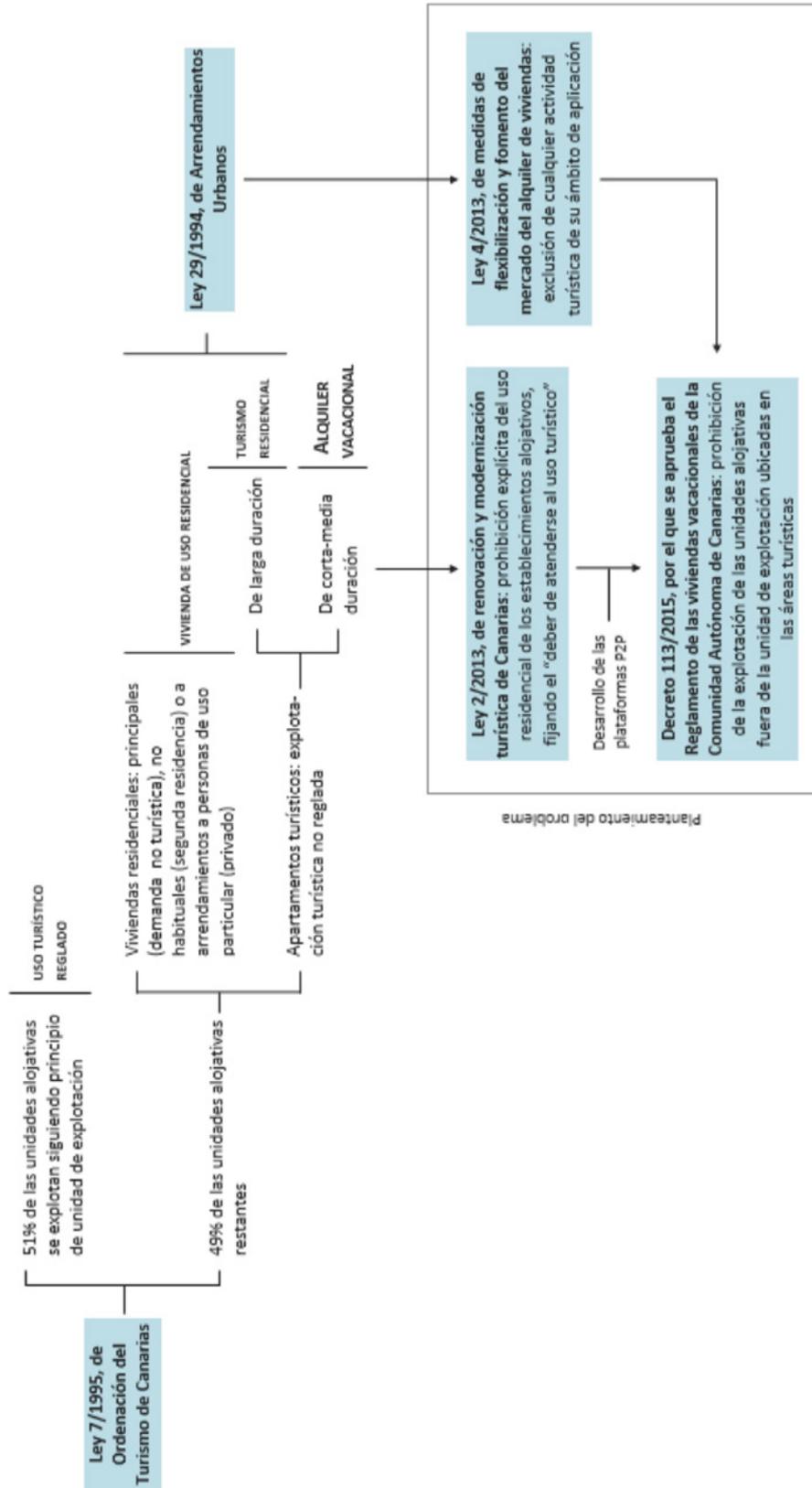
A pesar de esta omisión de la normativa específica a la vivienda turística, un considerable porcentaje de las unidades alojativas extrahoteleras fuera de la citada unidad de explotación y de las viviendas residenciales, se alquilaban a terceros en las áreas turísticas de litoral. Ello fue posible en virtud del artículo 42.1.b de la Ley 7/1995, pues, hasta el año 2013, permitió el alquiler de esas unidades alojativas extrahoteleras disidentes conforme a las disposiciones del Código Civil o de la LAU, aunque, en ningún caso, para uso turístico. Sin embargo, la LAU aportó el fundamento legal y un sistema relativamente sencillo para dedicarlas a la actividad turística, e incluso, a viviendas particulares, a través de la figura del «arrendamiento por temporada» y «para uso distinto al de vivienda» (artículo 3). La falta de reconocimiento como tipología extrahotelera durante esta época no impidió su desarrollo e incremento.

Sin embargo, esta posibilidad de arrendamiento privado para uso turístico de estancia corta en virtud de la LAU cambió con la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. Esta quedó excluida de la LAU en función de dos cuestiones básicas: por un lado, se trata de una cesión temporal de la totalidad de una vivienda a turistas y, por tanto, consumidores, con lo que supone una cuestión propia de la esfera de lo mercantil (Sánchez, 2016); y por otra, su promoción en canales de oferta turística las aproxima a la normativa turística, entrando dentro de las competencias de las Comunidades Autónomas. Los efectos de esta determinación han sido analizados, entre otros, por Carrasco (2012), Berrocal (2013), Costas (2013), De la Iglesia (2013), González (2013), Magro (2013), Feliú (2014), Martínez (2014), Martos (2014), Román (2014), Campuzano (2015) y Nasarre (2015). Esta exclusión va a tener dos efectos fundamentales en el alquiler vacacional en las áreas turísticas del litoral de Canarias (imagen 2).

El principal efecto de esta modificación de la LAU fue que el alquiler turístico, concebido como la comercialización de estancias cortas en apartamentos o viviendas turísticas o de uso turístico, quedaba excluido de la misma, para pasar a ser regulado por la normativa sectorial específica o, en su defecto, se aplicase el régimen de arrendamientos de temporada, que no sufre modificación. Ello obligó al Gobierno de Canarias a determinar las condiciones y requisitos que debían cumplir tales viviendas vacacionales. Así, en el año 2015, a dos días de las elecciones autonómicas, se pro-

mulgó el Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Imagen 2. Planteamiento de la problemática de la explotación de la vivienda vacacional en las áreas turísticas de litoral de Canarias



Su promulgación equiparó a Canarias con otras Comunidades Autónomas (Comunidad de Madrid, Islas Baleares, Asturias, Aragón, Cantabria, Cataluña, Galicia, Navarra, Comunidad Valenciana y Andalucía) que habían procedido a su regulación tras la promulgación de la Ley 4/2013. De esta manera, el Decreto 113/2015 constituye, en realidad, una consecuencia, puesto que sólo en el momento de existir una normativa sectorial —el propio decreto—, la regulación de ese tipo de alojamiento temporal quedaba excluida de la LAU. Así, supuso el preceptivo régimen específico y sectorial aludido en la LAU, que debe hacerla operativa, pues en el caso contrario los propietarios de una vivienda podían seguir utilizando la figura del *arrendamiento por temporada* y, por tanto, continuar amparándose en la misma.

Para lograr lo anterior, el Decreto 113/2015 contempla un conjunto de medidas y requisitos. Una de ellas es la exclusión expresa del ámbito de aplicación del Reglamento (artículo 3) a «*las edificaciones ubicadas en suelos turísticos de las zonas turísticas o de las urbanizaciones turísticas, así como las viviendas ubicadas en urbanizaciones turísticas o en urbanizaciones mixtas residenciales turísticas*». Por tanto, la explotación tanto de las unidades alojativas fuera de la unidad de explotación, como las viviendas residenciales inicialmente no destinadas a este uso —y, por tanto, inmuebles que nos son turísticos—, ubicadas en suelo turístico, queda prohibida bajo la fórmula del alquiler vacacional o similar; los efectos de esta prohibición han sido analizados, entre otros, por González (2015), Sánchez (2016), Simancas (2016b) y Simancas, Temes y Peñarrubia (2016). De esta manera, la naturaleza urbanística del suelo en el que se asienta el inmueble destinado al alquiler vacacional (calificación urbanística de la parcela) resulta esencial, en cuanto se convierte en el verdadero criterio limitador de este tipo de actividad económica. Ello hace que la naturaleza jurídica de la limitación al cambio de uso de la unidad alojativa adquiera un carácter eminentemente urbanístico.

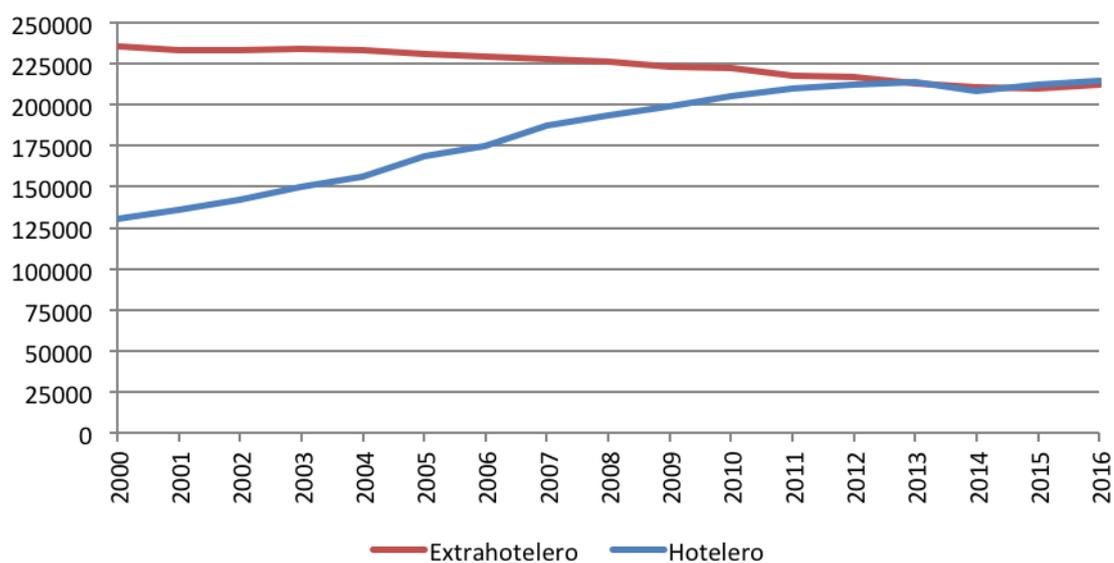
Esta determinación se justifica en el hecho de que el alquiler vacacional en los apartamentos disidentes de la unidad de explotación resulta incompatible en suelo turístico —y, por ende, en las áreas turísticas del litoral—, debido a dos argumentos. Como veremos, éstos se relacionan con la competencia que aquél puede hacer respecto a la oferta alojativa convencional.

El primer argumento se fundamenta en que el desarrollo del alquiler vacacional supone un agravio comparativo con la oferta de alojamiento turístico: en la medida que el uso de un apartamento vacacional es optativo del propietario, resulta incompatible que se produzca en suelos turísticos en los que existe una obligación jurídica de cumplir con el citado principio de unidad de explotación y el «deber de atenerse al uso turístico», entendiendo por tal aquel que los titulares de los establecimientos turísticos tienen para «*destinarlos al ejercicio de la actividad turística, de alojamiento o complementaria, conforme a la calificación de uso asignada a la parcela por el planeamiento, y la del inmueble construido en ella según la licencia obtenida en el momento de su edificación en el caso de que la calificación fuera de uso mixto residencial o turístico indistintamente*» (artículo 23 de la Ley 2/2013). Esta competencia se incrementa tras la radicalización de ambas cuestiones en la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias: mientras que para el primero determina que la totalidad de las unidades alojativas deben dedicarse forzosamente a la explotación turística, para el segundo plantea la posibilidad de expropiación y la transmisión dominical forzosa mediante la figura jurídica de «sustitución forzosa del propietario» a través del procedimiento de concurso público (artículo 31) de aquéllas que no se atengan al uso efectivo para el que están autorizadas (apartado 4 del artículo 32). La compatibilidad entre uso turístico dentro de la unidad de explotación y el alquiler vacacional fuera de la misma en el mismo inmue-

ble se complica cuando las unidades destinadas a este último no cuentan con un acceso directo e independiente sobre la calle.

El segundo argumento se relaciona con el impacto del alquiler vacacional sobre la oferta alojativa extrahotelera. Las situaciones de obsolescencia (física, funcional, de modelo de negocio, de modelo organizativo, formas de segmentación, canales de venta, etc.) que padecen estos complejos alojativos, como consecuencia de los factores que les afectan y considerados por Simancas (2016a), como la atomización y dispersión de la propiedad de los establecimientos, la escasa reinversión de beneficios en operaciones de renovación o los bajos niveles de profesionalidad y cualificación de la comercialización y gestión dentro de la unidad de explotación, producen un deterioro continuo de los márgenes empresariales y de la rentabilidad privada y social de este tipo de negocio turístico, hasta el punto de lograrse unos niveles de rentabilidad, que, en la mayoría de los casos, sólo cubren los costes de explotación, llegando a ser inferiores a la cuota de la comunidad de propietario; en este sentido, el alquiler vacacional no sólo pone en evidencia las debilidades del principio de unidad de explotación, sino que también lo sitúa en una situación de riesgo. Lo anterior favorece su salida del mercado, con la reducción del porcentaje de plazas turísticas gestionadas dentro de la unidad de explotación y, por ende, el consiguiente riesgo de su desaparición. Junto a la estrategia de especialización y cualificación hotelera lograda con la política de moratoria turística canaria (Simancas, 2015a), esta situación explica, según datos de Promotur Turismo de Canarias, como 25.980 plazas extrahoteleras de Canarias (-11%) han salido del mercado entre 2000 y 2015, reduciendo su valor porcentual respecto a las hoteleras, que pasa del 64,4% en 2000 al 49,8% en 2015 (gráfico 1). Aunque una parte de esas unidades extrahoteleras se destinan a viviendas principales (demanda no turística), no habituales (segunda residencia) o a arrendamientos a personas de uso particular (privado), otra continúa con la explotación con finalidad eminentemente turística, a través de la fórmula de alquiler vacacional por parte de sus propietarios –y no por una empresa mercantil–, de modo temporal o a lo largo de todo el año, continua o discontinuamente, pero al margen de la oferta alojativa reglada. Esta circunstancia determina que, en este caso, sea más adecuado el uso del término de «apartamento de alquiler vacacional» que el de «vivienda vacacional».

Gráfico 1. Evolución de las plazas alojativas turísticas en Canarias (2000-2016)



Fuente: Promotur. Gobierno de Canarias.

#### 4. Consideraciones sobre la calificación del suelo turístico como elemento clave de la prohibición del alquiler vacacional en las áreas turísticas de litoral de Canarias

La institución utilizada para regular la idoneidad de incorporar el alquiler vacacional en un lugar u otro del territorio insular es la clasificación del suelo. Esta determinación conlleva hacer algunas consideraciones.

La primera consideración de la utilización del suelo como criterio de exclusión del alquiler vacacional de las áreas turísticas del litoral se refiere a la propia definición y delimitación territorial de suelo turístico. En virtud del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias, y 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias, se trata de una de las competencias propias de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular, en cuanto les corresponde las siguientes funciones:

- La declaración formal y delimitación de «zonas turísticas», entendidas como los «*ámbitos territoriales en que se desarrolle o pueda desarrollarse actividad turística de alojamiento*» (DOT 8a.), y dentro de ellas, «áreas turísticas». Su declaración resulta vinculante para los respectivos instrumentos urbanísticos, que tienen que adaptarse «*para incorporar las limitaciones, restricciones y obligaciones específicas que deriven de tal declaración*» (artículo 59 de la LOT).
- La definición de los criterios para la reclasificación y recalificación por el planeamiento general de los sectores y ámbitos de suelo con destino para alojamiento turístico, la sectorización del suelo urbanizable no sectorizado con destino turístico y la revisión del planeamiento de desarrollo (apartado 3b de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 19/2003).
- La definición de ámbitos territoriales susceptibles de admitir nuevas clasificaciones de suelo urbanizable sectorizado con destino turístico (Disposición Adicional 1ª.3c) de la Ley 19/2003).

Por tanto, dicha prohibición se ha planteado a través de los instrumentos de planificación territorial (escala supramunicipal), cuyas determinaciones vinculan, a su vez, al planeamiento urbanístico que constituye el escalón final. Asimismo, en lugar de abarcar toda la actividad turística, se limitan a la dimensión territorial de la oferta de alojamiento turístico —y, por tanto, a su localización espacial—, adquiriendo su funcionalidad como instrumentos de planificación territorial del turismo. Ello se debe a que estos planes tienen un campo de incidencia acotado y tasado, con el fin de evitar la injerencia de un instrumento de ordenación territorial sobre la sectorial del turismo (Simancas, 2015b).

Del mismo modo, esta decisión supone que la competencia para calificar suelo turístico —y, por tanto, delimitar el ámbito territorial de exclusión del alquiler vacacional— se traslada desde el municipio hacia otra Administración Pública superior, los Cabildos (escala insular). Ello determina que la propia prohibición suponga otro ejercicio de injerencia del Gobierno autonómico en el planeamiento urbanístico, con el consiguiente efecto sobre la autonomía municipal, al impedir que los ayuntamientos puedan otorgar licencias y autorizaciones sectoriales para el alquiler vacacional.

Esta medida ha sido calificada como de «dudosa legalidad» en el informe elaborado en febrero de 2016 por Antonio Aznar Domingo, profesor de Derecho Civil de la Universidad de La Laguna, por encargo del Colegio Territorial de Administradores de Fincas de Santa Cruz de Tenerife, y

de «viciada de arbitrariedad» en el informe de Manuel Sarmiento, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Del mismo modo, la falta de competencias en materia civil de la mayor parte de las Comunidades Autónomas, entre ellas la canaria, impide que la normativa sectorial dictada por los Parlamentos pueda regularlos (Sánchez, 2016). Todo ello se añade, a nivel general, a la consideración de la Comisión Nacional de la Competencia (2014) respecto a la regulación del alquiler vacacional, calificándola de «innecesaria o desproporcionada, que perjudica a los consumidores y al interés general, además de suponer un obstáculo a la competencia efectiva».

Por otra parte, como explica Romero Aloy (2011), la zonificación es una técnica instrumental que se implanta progresivamente a partir de la primera década del siglo XX, como un recurso para hacer frente al repentino desarrollo de la ciudad en vías de industrialización, con la aparición de fenómenos conexos como eran el deterioro ambiental y la especulación. Así la zonificación viene a determinar los usos pormenorizados y específicos coincidiendo con el término calificación, según se desprende tanto de la doctrina como de la jurisprudencia. En el urbanismo contemporáneo las críticas al *zoning* o la zonificación fueron formuladas desde planteamiento contundentes como los de Giancarlo de Carlo (2008), en el que se criticaba como metodología desfasada por su rigidez frente a la compleja realidad urbana. Hoy los planteamientos frente a este instrumento pasan por un uso más flexible que se adapte con ciertos márgenes, a una realidad que nunca será mejor solamente por su mayor grado de homogeneidad.

La segunda consideración se refiere a que esta decisión de excluir el alquiler vacacional del suelo turístico se fundamenta legalmente en el destino económico del bien jurídico (Hermoso, 2014). Asimismo, se sustenta en la premisa de que, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 2/2013, la localización de un establecimiento de alojamiento turístico en un área limitada y reservada para la localización e implantación de usos turísticos constituye una circunstancia definitoria del mismo (su calificación urbanística), ya que los derechos y obligaciones de tal ubicación afectan a todo lo incluido en la parcela y el inmueble. Por tanto, se basa en el uso social del suelo. Ello constituye una forma de limitación del derecho de propiedad inmobiliaria. A su vez, al recurrir a la técnica urbanística de calificación del suelo, se precisa el régimen jurídico y el contenido urbanístico de ese derecho —y, por tanto, el estatuto de propiedad del suelo—, definiendo las formas de uso, disfrute y disposición de las unidades alojativas extrahoteleras.

Lo mismo sucede con la obligación de atenerse a las limitaciones respecto al uso impuesta por los instrumentos de planificación territorial (escala regional e insular) y/o de planeamiento urbanístico (municipal), así como por la legislación sectorial o de carácter convencional que le sea aplicable (artículo 23 de la Ley 2/2013). El resultado es que los titulares de sus unidades alojativas tienen el deber de destinarlos al ejercicio de la actividad turística de alojamiento conforme a la calificación de uso asignado a la parcela por el planeamiento urbanístico y a la del inmueble construido en ella, según la licencia obtenida en el momento de su edificación. Así, la modificación de la categorización del suelo turístico de un área por el correspondiente Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular o Plan General de Ordenación implica que la normativa en materia turística deje de aplicarse y, por tanto, la posibilidad de un uso de la unidad alojativa diferente al turístico. Esto otorga un papel esencial a los Cabildos y Ayuntamientos, al ser las administraciones competentes para modificar el uso o la calificación del suelo.

La tercera consideración de esta decisión de excluir el alquiler vacacional de los suelos turísticos se relaciona con la modificación que provoca en las relaciones entre arrendadores y arrendatarios

desde una determinación urbanística. Esta posibilita que la legislación autonómica sustituya a la libertad de pactos, a pesar de que, como indica Martínez (2014), el legislador autonómico carece, con carácter general, de competencias para regular el contenido contractual de la cesión de alojamiento privado para uso turístico. A este respecto, la Sentencia nº 146/2007 de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de Las Palmas de Gran Canaria, de 3 de septiembre de 2007, resulta clara cuando señala que «*El promotor utiliza la expresión híbrida de «apartamentos residenciales» que no deben llevar a confusión alguna, los apartamentos son turísticos y el uso residencial es para vivienda*». Considerando que se trata de unidades alojativas ubicadas en establecimientos turísticos al que se otorgó una licencia urbanística para su uso turístico, la intención del legislador es que su naturaleza mercantil y turística prevalezca sobre cualquier otro fin (artículo 30). Por tanto, se trata de una medida dirigida a evitar la residencialización de los establecimientos de alojamiento turístico en las áreas turísticas de litoral, consolidando su uso turístico a través de su especialización funcional y exclusiva y, por tanto, la segregación de usos (turístico o residencial exclusivo) mediante la utilización instrumental de la zonificación.

La cuarta consideración se relaciona con la propia conceptualización de la vivienda vacacional. El artículo 2 del Decreto 113/2015 las define como aquellas «que, amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato y reuniendo los requisitos previstos en este Reglamento, son comercializadas o promocionadas en canales de oferta turística, para ser cedidas temporalmente y en su totalidad a terceros, de forma habitual, con fines de alojamiento vacacional y a cambio de un precio». Sin embargo, la decisión de prohibirlas en suelos turísticos implica una concepción peyorativa del alquiler vacacional. Del mismo modo, a pesar de que el Decreto incorpora la vivienda vacacional como una nueva modalidad de alojamiento extrahotelero, su exclusión de las áreas turísticas de litoral supone una continuidad con la definición tradicional de la actividad de alojamiento turístico, y, por tanto, como aquella que, de manera profesional y habitual, proporciona hospedaje o residencia, mediante un precio, a personas que lo demanden, con o sin prestación de otros servicios complementarios, en detrimento de estas formas innovadoras de hacer turismo, respetando la capacidad del usuario a elegir su forma de disfrutar según su particular concepto de la experiencia turística.

Una última consideración acerca de la prohibición del alquiler vacacional en los suelos calificados como turísticos es que, al igual que sucedió con la reforma de la LAU, recogida en el Plan de Turismo 2012- 2015 del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2012), es consecuencia de la presión ejercida por las patronales turísticas y, sobre todo, el *lobby* hotelero. Éste se ha comportado como un «grupo privilegiado», a modo de *definitive stakeholders* (Mitchell *et al.*, 1997), aprovechando los tres atributos considerados básicos para cualquier parte interesada (Mitchell *et al.*, 1997): a) su capacidad para influir desde su parcela de poder; b) la legitimidad de las relaciones; y c) la urgencia de sus demandas. Ello convierte a dicha prohibición en un caso de «captura del regulador», en el que se ha puesto una barrera, casi total a la entrada de nuevos micro-operadores, produciendo un cierre del mercado, lo que la convierte en una determinación discriminatoria en relación con los ya establecidos. Ello explica que esta decisión no ha sido respaldada por los actores «damnificados» y aparentemente más débiles por la aplicación de esta prohibición y excluidos del proceso de decisión, los cuales se han organizado en torno a la Asociación Canaria de Alquiler Vacacional. Esta disputa también ha derivado del hecho de que la decisión fue tomada sin la existencia de un proceso de consulta con afectados, y, por tanto, desde el habitual modelo burocrático y de control jerárquico, caracterizado por imposiciones descendentes (*top-down*), enmarcándose en paradigmas estáticos, a modo de sistema cerrado, sin retroalimentación (po-

sitiva o negativa), con preeminencia de explicaciones lineales del tipo causa-efecto. También ha influido que la decisión se tomó de manera «repentina», aprovechando el efecto sorpresa, que viene causado por el secretismo utilizado habitualmente por las administraciones públicas cuando consideran que las medidas a adoptar son susceptibles de generar confrontaciones.

El fin último de esta decisión es evitar cierto intrusismo, en cuanto personas que no forman parte del sector hotelero están desarrollando actividades turísticas propias del mismo y ofreciendo servicios análogos, sin estar obligados a cumplir con ninguna normativa turística, con la consiguiente ventaja comparativa; esta cuestión ya fue recogida explícitamente en el Plan Nacional Integral de Turismo (2012-2015) y en el propio preámbulo de la Ley 4/2013: «*en los últimos años se viene produciendo un aumento cada vez más significativo del uso del alojamiento privado para el turismo, que podría estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal, que van en contra de la calidad de los destinos turísticos; de ahí que la reforma de la Ley propuesta los excluya específicamente para que queden regulados por la normativa sectorial específica o, en su defecto, se les aplique el régimen de los arrendamientos de temporada, que no sufre modificación*». Por tanto, la decisión de prohibir el alquiler vacacional en las áreas turísticas de litoral no supone un proceso intervencionista, sino excesivamente proteccionista.

Del mismo modo, intenta evitar cualquier fórmula alternativa de competencia, con el consiguiente riesgo de distorsión del mercado turístico (por competencia desleal a establecimientos turísticos regulados) e inmobiliario (por conversión de viviendas residenciales en turísticas y el peligro de una expansión de construcción de viviendas destinadas al alquiler turístico) (CAPTE, 2016). Por tanto, se trata de una decisión pública dirigida a evitar la competencia desleal entre los establecimientos turísticos autorizados y las plazas extrahoteleras disidentes de la unidad de explotación, al regular el *arrendamiento vacacional* como un tipo fuera del de temporada de la LAU e impedir la preceptiva norma que evite que los propietarios pudieran continuar utilizando el arrendamiento de temporada y por ende, el contrato bilateral entre las partes. Por tanto, a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos territoriales (por ejemplo, los barrios céntricos de Barcelona), en los que los conflictos derivan de cuestiones eminentemente sociales, en concreto, de convivencia vecinal, la justificación de la prohibición del alquiler vacacional en las áreas turísticas de litoral de Canarias se hace por un tema de competencia económica, en la medida en que, en último término, el turismo supone «el ocio convertido en negocio».

Todo lo anterior contradice el artículo 22.2 de la Ley 7/1995 que, al amparo de la libertad de empresa, planteaba que el desarrollo de la actividad turística es libre a cualquier persona física o jurídica que se inscribiera en el Registro General de Empresas Turísticas. Así, aludiendo a la responsabilidad de la Administración Pública respecto al interés general, la citada prohibición incide directamente tanto sobre la competencia y el ejercicio libre de la función empresarial, como el derecho constitucional de propiedad (Villar, 2004), afectando la igualdad y libertad de empresa (actividad turística) en su conjunto y, en particular, la libertad de acceso y mantenimiento en el mercado y con la libre concurrencia en el mismo (González Cabrera, 2005). En coherencia con lo señalado en el citado informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, se trata de una decisión pública que se aleja de los principios de regulación económica eficiente, constituyendo un obstáculo para el desarrollo de nuevos modelos de negocios y una competencia efectiva en el mercado, al plantear restricciones de entrada y del ejercicio de la actividad.

Lo anterior condujo a que dicha Comisión notificara en julio de 2015 al Gobierno de Canarias un requerimiento previo contra diversos artículos del Decreto 113/2015. Este fue el paso previo para

que, ante su inactividad, interpusiera un recurso de contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, el cual se añadió a los presentados por la Federación Española de Asociaciones de Viviendas de Uso Turístico y Apartamentos Turísticos y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Asociación Canaria del Alquiler Vacacional y un particular; las Sentencias del Tribunal han anulado varios artículos del citado Decreto, entre ellos la exclusión del alquiler vacacional en los suelos turísticos. Del mismo modo, la presión mediática y política hizo que, antes de las elecciones de diciembre de 2015, el Parlamento de Canarias aprobase una proposición no de ley, presentada por los dos partidos políticos que conformaban el Gobierno canario, instando al ejecutivo a paralizar el Decreto de viviendas vacacionales, debido a que su contenido «*sigue siendo claramente mejorable, ya que no responde a los planteamientos del sector que originaron la puesta en marcha de todo este proceso de regulación*»; a fecha de 31 de diciembre de 2017, seguía en vigor en los mismos términos en los que fue aprobado.

En cualquier caso, la prohibición de implantación y desarrollo del alquiler vacacional en suelos turísticos, lejos de ser una medida definitiva para evitar la degradación y pérdida de competitividad de determinadas zonas, puede convertirse en todo lo contrario, al tratarse de una proporción elevada de unidades alojativas de este tipo situadas en suelo turístico que quedan, por tanto, señalados. Asumida su naturaleza de actividad turística debe poder hacerse compatible con las otras modalidades de actividades de ocio, estableciendo las medidas oportunas para evitar conflictos o competencias desleales en su explotación. Ello se debe a que el alquiler vacacional constituye una fórmula «darwinista» del modelo alojativo canario (Simancas et al., 2016), a la vez que el modelo disruptivo de negocio, de comercialización y explotación de estancias cortas que precisan estas unidades alojativas para ser competitivas en el mercado turístico. De esta manera, su prohibición en las áreas turísticas de litoral impide el aprovechamiento de las ventajas de este tipo de modalidad alojativa (Simancas, 2016b), produciéndose lo comentados efectos negativos.

En primer lugar, imposibilita el efecto multiplicador de la actividad turística, la diversificación del gasto en destino, el incremento el número de personas involucradas y beneficiadas del negocio turístico, a la vez que un mayor reparto social y territorial de los beneficios de la afluencia turística. Así, el Informe económico sobre el Decreto 113/2015 elaborado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2016: 1) se indica lo siguiente: «*la entrada de las viviendas vacacionales está dinamizando el mercado de alojamiento turístico de Canarias de forma extraordinaria, incrementando el nivel de presión competitiva, reduciendo los precios, proporcionando incentivos para una mayor calidad y eficiencia, y aumentando la variedad disponible para los consumidores*». Asimismo, el análisis comparado de los gastos por contratación y de estancia entre las viviendas vacacionales y los hoteles, elaborado en el II Barómetro del Alquiler Vacacional en España (2015), arroja un balance positivo para las primeras. Lo mismo sucede con el informe de Exceltur (2015) relativo al alquiler vacacional.

En segundo lugar, esta fórmula de comercialización y explotación de viviendas y unidades alojativas satisface a segmentos de la demanda turística que no coinciden con la convencional (reglada), tanto por la duración de su estancia, como por sus motivaciones y necesidades específicas siguiendo la lógica de la larga cola (*long tail*) y la especialización temática o por destinos, a la vez que pone de manifiesto la existencia de un cliente que demanda nuevos productos alojativos. En este sentido, permite incorporar los nuevos hábitos de consumo de clientes a las áreas turísticas del litoral de Canarias.

En tercer lugar, posibilitan que personas individuales, que carecen de los recursos de las empresas tradicionales, puedan entrar y competir en un mercado. Así, supone una oportunidad que permite avanzar en la «democratización» del turismo y la dimensión económica-social del paradigma de la sostenibilidad turística.

Por último, favorece que los propietarios de las unidades alojativas extrahoteleras afronten su renovación; en este sentido, se está planteando prácticamente como el único mecanismo viable para acometerla. Esta decisión responde a la intención de los mismos de lograr unos niveles de rentabilidad, vía ingresos, similares a los que obtenían cuando las explotaban de manera reglada dentro de la unidad de explotación; a este respecto, recuérdese que una buena parte de esas plazas turísticas se adquirieron antes de los años noventa, mediante el sistema de venta anticipada (sobre planos y con abono previo de parte del precio total), favorecido por la expectativa de autofinanciación, con el propósito de servir como fórmula de inversión de profesionales y fuente complementaria de ahorro local familiar, mediante su alquiler a turistas directamente a través de un intermediario, a la vez que un lugar para el disfrute de las vacaciones estivales. De esta manera, los propietarios han pasado de ser inversores-rentistas vinculados con la actividad turística –y, por ende, dependientes de operadores turísticos– a arrendadores de bienes inmuebles urbanos en forma de alquiler para uso turístico de estancias cortas y medidas. Si bien esta concepción los aproxima a la economía colaborativa (*collaborative economy*), economía compartida (*sharing economy*) o economía entre particulares (*peer to peer economy*) en coherencia con lo planteado en la Agenda Europea para la Economía Colaborativa, publicado por la Comisión Europea (2016), en la mayoría de los casos, se aproximan más al «Business-to- Peer» (B2P) (Schor y Fitzmaurice, 2015).

Sin embargo, en la medida en que el alquiler vacacional se da en las áreas turísticas de litoral de Canarias, su exclusión del suelo turístico sólo ha servido para convertir a estos alojamientos vacacionales en plazas turísticas no regladas desde el punto de vista del registro estadístico –o al menos, con una utilización turística irregular, al margen del control administrativo– y, por tanto, «no declaradas» o «ilegales», en cuanto carecen de todo tipo de licencias y autorizaciones oficiales para tal actividad. Ello lo hace susceptible de un cierto descontrol tributario y una opacidad fiscal; en este sentido, según estimaciones de los Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha), el 55,6% de los alquileres en Canarias son fraudulentos, un porcentaje que se sitúa catorce puntos por encima de la media nacional (41,4%), lo que convierte a esta Comunidad Autónoma en la segunda en la lista de rentas no declaradas de España (Periódico El Día, 19 de abril de 2016).

Lo anterior supone uno de los principales reproches que se suele hacer a esta fórmula, en cuanto, en la mayoría de las ocasiones, el arrendador no es formalmente un profesional o empresario, aunque se dedique a alquilar de forma reiterada en el mercado y utilizando medios de difusión específicos (Montes, 2016); lo mismo sucede cuando un mismo titular o explotador posea diferentes apartamentos en un mismo alojamiento turístico, que se gestionen como alquiler vacacional. Tampoco suele someterse a los controles que la oferta alojativa reglada soporta, incluidos los estándares técnicos y urbanísticos. Una situación similar suele darse respecto a las obligaciones fiscales y tributarias (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto General Indirecto Canario o Impuesto de Actividades Económicas), a pesar de que, de acuerdo con la propia naturaleza jurídica de los contratos de arrendamiento turístico, el alquiler vacacional de estas plazas alojativas disidentes de la unidad de explotación supone, en la práctica, la cesión temporal, continua o discontinua (a lo largo de todo el año), a cambio de un precio —y por ende, con una finalidad lucrativa—, para un uso alojativo turístico y no de arrendamiento urbano. Asimismo,

numerosos propietarios de esas unidades alojativas son extranjeros no residentes, por lo que gran parte de las transacciones entre los particulares se producen vía webs, con ingresos en cuentas fuera de España. Además, éstos también suelen ser reticentes a sufragar derramas, con arreglo a la cuota de participación y, por tanto, la aplicación de la legislación de propiedad horizontal (Ley 40/1960, de 21 de julio) (Simancas, 2016a). Esta opacidad fiscal constituye uno de los principales argumentos en contra esgrimidos por las patronales turísticas; prueba de ello es el «Manifiesto en contra de la economía sumergida y la actividad económica ilegal en el alojamiento turístico español» de la Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos (2014).

## 5. Conclusiones

La prohibición del alquiler vacacional en las áreas turísticas de litoral se ha hecho desde la óptica de la Ordenación del Territorio, a través de la integración plena entre la planificación turística y la territorial, en detrimento de su concepción como una cuestión sectorial. Se trata de un ejercicio de planificación sectorial del turismo desde el gobierno del territorio y la intervención (regulación) en el mercado turístico a través de los instrumentos de ordenación territorial y, por ende, el control del suelo turístico. Esta decisión parte de la consideración de que el turismo —y, por tanto, la ordenación turística— constituye una competencia concurrente, al tratarse de un ámbito en el que confluyen diversos sectores, como la Ordenación del Territorio y el Urbanismo.

Esta decisión de prohibir el alquiler vacacional en los suelos turísticos y, por tanto, en las áreas turísticas de litoral de Canarias, representa una forma de articular la política turística desde la Ordenación del Territorio, en detrimento de la perspectiva sectorial del turismo. Ello podría entenderse como un modelo de planificación turística (sectorial) incluida en la Ordenación del Territorio, e incluso, coordinada con la territorial (Razquin, 2002; Ivars, 2003). Asimismo, se aproxima a la reivindicación de la premisa de que el turismo es un fenómeno espacial (Vera et al., 2011), con lo que, a diferencia del enfoque meramente económico, el territorio adquiere un significado especial y trascendental por su importancia como soporte de las actividades, con lo cual el proceso de planificación sectorial del turismo adquiere una dimensión territorial. Sin embargo, lejos de ello, en la práctica, supone relegar la planificación territorial del turismo a un segundo plano, otorgándole el protagonismo instrumental al urbanismo como técnica de planificación territorial del turismo (Sola, 2007) y más concretamente a la zonificación o clasificación del suelo.

En la medida en que, pese a su exclusión de las áreas turísticas de litoral de Canarias, el alquiler vacacional se está consolidando como una fórmula de alojamiento turístico, resulta necesario afrontar una reformulación de la normativa canaria que la ordene. Así, en lugar de «demonizarlos», a través de su prohibición, la normativa debe asumirlos adecuadamente como una parte de su estructura, procediendo a su planificación y gestión, a través de su adecuada regulación jurídica e incorporación en los instrumentos de ordenación territorial (escala regional e insular) y de planeamiento urbanístico (municipal). Por tanto, la solución no pasa por su prohibición, sino por una adecuada regulación. Para ello se debe avanzar en el conocimiento y cuantificación de estos procesos, así como en el fomento de formas que permita la convivencia entre ambos usos. Ello reduciría —e incluso, eliminaría— el conflicto surgido de la contraposición de posiciones, intereses y lógicas de funcionamiento entre los actores, produciéndose una situación de oposición y/o desacuerdo.

## 6. Referencias bibliográficas

- Berrocal Lanzarote, Ana Isabel (2013). «Análisis de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas». *Actualidad civil*, (7-8).
- Bethencourt González, Carlos; Oregón Combiani, Mariana y Sosa Socorro, Javier. (2011). «Análisis de la situación de la oferta extrahotelera en Gran Canaria. Medidas de tipo legislativo y de gestión para la mejora de su comercialización». *Revista Jurídica de Canarias*, (20), 85-134.
- Borrego Reyes, Doris (2016). «Situación actual del alquiler vacacional en Canarias: Una visión del propietario». En: Simancas, Moisés y Mañoso, Joaquín (coord.). *La residencialización de las áreas turísticas de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Promotur Turismo Canarias / Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, 149-162.
- Campuzano Tomé, Herminia (2015). «El alquiler de viviendas de uso turístico a partir de la Ley 4/2013: la necesaria interpretación conjunta de la LAU y de la legislación turística autonómica». *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, (749), 1.199-1.246.
- CAPTE (2016). *II Informe CATPE sobre la competitividad turística de Canarias. Propuestas para encauzar el equilibrio económico-social-medioambiental del Archipiélago Canario*. Las Palmas de Gran Canaria: Centro Atlántico de Pensamiento Estratégico.
- Carrasco Perera, Ángel (2012). «Comentarios al proyecto de ley de reforma de los arrendamientos de viviendas». *CESCO, Revista de Derecho de Consumo*, (4), 118-134.
- Consejería de Turismo, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias / Promotur Turismo de Canarias / Intelligent Atlas S.L. (2015). *El alquiler vacacional en Canarias: Demanda, canal y oferta*. Santa Cruz de Tenerife.
- Costas Rodal, Lucía (2013). «Principales novedades introducidas en la LAU/94 por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas». *Aranzadi civil-mercantil. Revista doctrinal*, 2 (6), 35-42.
- Cuscó Puigdemívol, Eduard y Font Garolera, Jaume (2015). «Nuevas formas de alojamiento turístico: comercialización, localización y regulación de las viviendas de uso turístico en Cataluña», *Biblio3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, (20), 1.134, 1-17.
- De Carlo, Giancarlo (2008). *Questioni di Architettura e Urbanistica*. Roma: Maggioli Editore, Serie Politécnica.
- De la Iglesia Prados, Eduardo (2013). «La reforma en la regulación del contrato de arrendamiento urbano de vivienda de junio de 2013». *Actualidad Civil*, (11), 1-12.
- EXCELTUR (2015). *Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: impactos y retos asociados*.
- Feliú Amengual, Bernardo (2014). «Arrendamientos urbanos: de la ley estatal 4/2013 a la Ley General Turística». *Boletín de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de las Illes Balears*, (15), 177-188.
- Franch Fluxa, Juan y Ribas Conrado, José Francisco (2013). «El alquiler de viviendas para uso vacacional. Perspectiva actual, problemas y propuestas legales». *Estudios Turísticos*, (195), 33-57.
- Franch Fluxá, Juan (2015). «El contrato de alojamiento. En: Franch, Juan (coord.). *Manual de contratación turística*. Barcelona: Atelier, 89-110.
- García Cruz, Juan Israel (2013). *El turismo residencial y el alquiler vacacional: implicaciones territoriales de un producto turístico no regulado en Canarias*. Proyecto fin de Máster. 3º Edición del Máster en Derecho Urbanístico. Universidad de La Laguna.
- Gómez Perals, Miguel y Álvarez Moleiro, Janet (2016). *Alquiler vacacional en Canarias. Una perspectiva jurídica*. Documento de trabajo 1/2016. Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel-Universidad de La Laguna.
- Gonzalez Cabrera, Inmaculada (2015). «La prohibición de alquilar viviendas vacacionales en municipios turísticos. Otra oportunidad perdida para resolver algunos conflictos en los complejos turísticos extrahoteleros». En: Benítez, Juan Manuel; González, Antonio y Breede, Claudia (coord.). *Congreso Internacional de Tendencias en Destinos Turísticos. III Foro Internacional de Turismo*. Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria / Centro de Estudios Turísticos y Económicos / Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, 396-406.
- González Carrasco, Carmen (2013). «El régimen de los arrendamientos de vivienda tras la ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler». *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, (6), 170-190.
- Guillén Navarro, Nicolás (2015). «La vivienda de uso turístico y su incidencia en el panorama normativo español». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (45-46), 101-144.

- Gutiérrez Taño, Desiderio; Díaz Armas, Ricardo y García Rodríguez, Francisco (2016). «Contexto del alquiler vacacional en los espacios turísticos: satisfacción de la demanda y actitud del residente». En: Simancas, Moisés y Mañoso, Joaquín (coord.). *La residencialización de las áreas turísticas de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Promotur Turismo Canarias / Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, 163-188.
- Hermoso Mesa, Diego (2014). «La calificación turística de la parcela y del inmueble. Constancia en el registro de la propiedad. Ley 2/2013, de Renovación y Modernización Turística de Canarias». *Boletín del Colegio de Registradores de España*, año XLIX, (11), 2.108-2.120.
- Ivars Baibal, Josep (2003). *Planificación turística de los espacios regionales en España*. Madrid: Ed. Síntesis.
- Magro Servet, Vicente (2013). «Interpretación del alcance de la exclusión de los arrendamientos de aprovechamiento turístico de la LAU en la Ley 4/2013, de 4 de junio». *Revista de Derecho inmobiliario*, (10).
- Mallén Sánchez, Mercedes (2010). «Alquiler de vacaciones ¿arrendamiento de temporada o arrendamiento turístico? Características y diferencias (incluye modelo)». *Inmueble, Revista del sector inmobiliario*, (103), 48-58.
- Martínez Cañellas, Anselmo (2014). «La cesión del uso de la vivienda a no residentes: contrato de alojamiento (de estancias turísticas) en viviendas y el contrato de arrendamiento de temporada, conforme a la Ley del Turismo de las Islas Baleares tras la reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos». *Boletín de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de las Islas Baleares*, (15), 151-176.
- Martos Calabrús, María Angustias (2014). «El contrato de arrendamiento de vivienda vacacional tras la reforma del artículo 5 de la LAU por la Ley 4/2013». *Revista de Derecho Civil*, (1), 91-102.
- Mitchell, Ronald; Agle, Bradley y Wood, Donna (1997). «Towards a theory of stakeholder identification: Defining the principle of who and what really counts». *Academy of management Review*, 22 (4), 853-886.
- Montes Rodríguez, María Pilar (2016). «El arrendamiento turístico en la Comunidad Valenciana». *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, (4), 198-225.
- Nasarre Aznar, Sergio (2015). «La eficacia de la Ley 4/2013, de reforma de los arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda en alquiler en un contexto europeo». *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, (747), 205-249.
- Núñez Iglesias, Álvaro (2010). «Tipología de los contratos de alojamiento turístico extrahotelero». *Actualidad Civil*, (12), 1.361-1.380.
- Razquin Lizarraga, Martín (2002). «Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia». En: Blanquer, David (ed.). *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch y Fundación Cañada Blanch, 111-152.
- Román Márquez, Alejandro (2014). «Las viviendas particulares dedicadas a la actividad de alojamiento turístico. Su exclusión de la ley de arrendamientos urbanos». *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, (6), 1-24.
- Romero Aloy, María Jesús (2011). «La zonificación urbanística: algunas innovaciones». *Práctica urbanística: Revista mensual de Urbanismo*, (109), 22-30.
- Sánchez González, María Paz (2008). «Arrendamiento de temporada vacacional versus alojamiento turístico extrahotelero». *Revista de Derecho Privado*, septiembre-octubre, (9-10), 33-66.
- Sánchez Jordán, Elena (2016). «La visión del propietario y del arrendatario de viviendas vacacionales: algunas reflexiones sobre la normativa aplicable». En: Simancas, Moisés y Mañoso, Joaquín (coord.). *La residencialización de las áreas turísticas de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Promotur Turismo Canarias / Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, 139-159.
- Schor, Juliet y Fitzmaurice, Connor. Sharing (2015). «Collaborating, and Connecting: The Emergence of the Sharing Economy». En: Reisch, Lucia y Thøgersen, John (ed.). *Handbook of Sustainable Consumption*. Northampton: Edward Elgar.
- Simancas Cruz, Moisés (2015a). *La moratoria turística de Canarias. La reconversión de un destino maduro desde la Ordenación del Territorio*. San Cristóbal de La Laguna: Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- Simancas Cruz, Moisés (2015b): «La ordenación territorial del turismo en espacios insulares». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 47, (185), 445-462.
- Simancas Cruz, Moisés (2016a). «Los procesos de residencialización de las áreas turísticas de litoral». En: Simancas, Moisés y Mañoso, Joaquín (coord.). *La residencialización de las áreas turísticas de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Promotur Turismo Canarias / Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, 13-38.
- Simancas Cruz, Moisés (2016b). «Efectos y defectos del uso residencial y el alquiler vacacional de los establecimientos de alojamiento extrahoteleros». En: Simancas, Moisés y Mañoso, Joaquín (coord.). *La residencialización*

de las áreas turísticas de Canarias. Santa Cruz de Tenerife: Promotur Turismo Canarias / Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. 231-259.

- Simancas Cruz, Moisés, Temes Cordovez, Rafael y Peñarrubia Zaragoza, María Pilar (2016). La prohibición de la vivienda vacacional de alquiler en las áreas turísticas de litoral de Canarias. En: López, Diego (coord.). *Sostenibilidad en los modelos actuales de gestión turística*. Valencia: Tirant lo Blanch, 40-55.
- Sola Teyssiere, Javier (2007). *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Vera Rebollo, Fernando; López Palomeque, Francisco; Marchena, Manuel y Antón Clavé, Salvador (2011). *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Verdera Izquierdo, Beatriz (2009). «El arrendamiento de temporada frente a las estancias turísticas en viviendas». *El consultor Inmobiliario*, (107), 1-17.
- Villar Rojas, Francisco (2004). «Estrategias y perspectivas de ordenación territorial del turismo: los límites del crecimiento». En: Alvarez, Antonio; Hernández, Jesús y Simancas, Moisés (coord.). *Turismo y territorio en la sociedad globalizada*. Santa Cruz de Tenerife: Ayuntamiento de la Villa de Adeje / Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III, 431-466.

## Sobre los/as autores/as

### MOISÉS SIMANCAS CRUZ

Profesor Titular de Geografía Humana. Departamento de Geografía e Historia. Universidad de La Laguna. Doctor en Geografía. Coordinador del Grupo de investigación ReinvenTUR: Observatorio de la Renovación Turística. Universidad de La Laguna. Subdirector de la Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel-Universidad de La Laguna. Ha sido director del Máster Universitario de Dirección y Planificación del Turismo de la Universidad de La Laguna. Coordinador del Plan de Infraestructuras Turísticas de Canarias [PITCAN 2017-2023]

### MARÍA PILAR PEÑARRUBIA ZARAGOZA

Profesora Asociada en el Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia. Licenciada en Geografía por la Universidad de Valencia (1993-1998). Responsable de proyectos de análisis espaciales de mercados en diferentes sectores económicos, tanto en ámbitos privados como públicos (1998-2012). Miembro del grupo de investigación ReinvenTUR de la Universidad de La Laguna. Coordinadora del Plan de Infraestructuras Turísticas de Canarias [PITCAN 2017-2023]

### RAFAEL TEMES CORDOVEZ

Profesor del Departamento de Urbanismo de la Universitat Politècnica de València. Arquitecto por la Universitat Politècnica de València (UPV). Máster en Proyección Urbanística por la Universitat Politècnica de Catalunya. Doctor Arquitecto por la UPV, 2007. Subdirector del Departamento de Urbanismo de la UPV. Director del Máster “Sistemas de Información Geográfica aplicados a la Ordenación del Territorio, el Urbanismo y el Paisaje” (UPV) y director del Diploma de Especialización en “Rehabilitación y Regeneración Urbana” (UPV-IVE-GV)