

1.

## **Políticas públicas, desarrollo estatutario y Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible**



# El uso turístico consolidado de vivienda en Canarias

Eduardo Risueño Díaz.

*Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna.  
Administrador General de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (en excedencia). Abogado*

**RESUMEN:** En el presente trabajo se aborda un aspecto puntual del Proyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas, la figura del “uso turístico consolidado de vivienda”, que, sin embargo, tendrá una repercusión muy importante sobre los titulares actuales de estas viviendas, pues su regulación afecta al mantenimiento de dichas actividades y lo sujeta a una serie de requisitos de nueva implantación; y dado que dicha figura tiene el precedente del uso consolidado urbanístico, se analiza la misma por comparación con la figura prevista en la Ley del Suelo de Canarias. Además, se aborda la naturaleza de dicha actividad de vivienda vacacional como actividad clasificada y su sujeción o no al régimen de intervención en esa materia, diferenciando el régimen vigente de la regulación que introduce el nuevo proyecto de ley.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. LA VINCULACIÓN POSITIVA DEL USO DE VIVIENDA VACACIONAL AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. III. APLICACIÓN DEL USO CONSOLIDADO A LAS VIVIENDAS VACACIONALES, DISTINGUIENDO AQUÉLLAS QUE CUENTEN CON TÍTULO HABILITANTE DE LAS QUE NO. A. Aplicación del uso consolidado a las viviendas vacacionales que cuenten con título habilitante en el momento de entrada en vigor de la LOSUTV. B. Aplicación del uso consolidado a las viviendas vacacionales que no cuenten con título habilitante en el momento de entrada en vigor de la LOSUTV. IV. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE ACTIVIDADES CLASIFICADAS DE CANARIAS A LAS VIVIENDAS VACACIONALES Y EFECTOS SOBRE EL USO CONSOLIDADO DE LAS MISMAS. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA

## I. INTRODUCCIÓN

La evidencia del problema de la vivienda vacacional en Canarias no suscita dudas, pues como señala la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas (en adelante, PLOSUTV), “*en el caso de las Islas Canarias los datos son concluyentes. Entre noviembre de 2022 y el mismo mes de 2023 el número de viviendas vacacionales oficialmente registradas se incrementó en un 25,7%, pasando de 38.603 a 48.541 viviendas vacacionales en*

*todo el ámbito del archipiélago*”. Y dicho dato pasó a ser, según la misma fuente, de 53.938 viviendas en marzo de 2024.

El conflicto tal vez reside en el enfrentamiento entre quienes desean un modelo liberal de no intervención en esta forma de actividad económica y los que demandan un control propio del Estado Social que somos, relacionando esta cuestión con la escasez de vivienda, para su venta o con destino al arrendamiento tradicional (el de larga duración), sobre todo en aquellos municipios denominados “tensionados”, que pueden acabar muriendo de éxito, pues se produce un efecto dinámico de gentrificación del lugar, por su atractivo inicial, que produce un abandono de la población estable y termina concluyendo en la desaparición de dicho efecto atrayente<sup>1</sup>.

En cualquier caso, este trabajo tiene un objeto mucho más limitado, el análisis de la consolidación del uso de vivienda vacacional por su desarrollo (al amparo de los títulos exigibles en la actualidad o sin ellos) en el período previo a la entrada en vigor de la LOSUTV.

## **II. LA VINCULACIÓN POSITIVA DEL USO DE VIVIENDA VACACIONAL AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

El PLOSUTV, en la actualidad en trámite en el Parlamento de Canarias (11L/PL-0010), establece una vinculación positiva del uso de vivienda vacacional al planeamiento urbanístico, es decir, sólo si el planeamiento urbanístico califica una parcela con destino a uso residencial y uso compatible de vivienda vacacional podrá autorizarse la actividad de vivienda vacacional en la misma, no siendo posible si la parcela está calificada exclusivamente como de uso residencial. De esta forma, la respuesta de la Administración al ciudadano será previsible<sup>2</sup>, en contra de lo que sucede en aplicación de la normativa vigente.

---

<sup>1</sup> Como señala el apartado 1, b) de la lista de evaluación del PLOSUTV:

*“El resultado de la regulación de mínimos de las viviendas vacacionales es que se detectan problemas crecientes de gentrificación y de turistificación derivados del incremento exponencial del cambio de uso residencial de viviendas al uso turístico, afectando a numerosos núcleos de población a lo largo y ancho de las Islas Canarias. Tales problemas derivan en otro adicional como es la turismofobia, también en una fase de desarrollo importante en muchos núcleos de población donde la ciudadanía residente se siente desplazada y marginada por la proliferación de viviendas vacacionales”.*

<sup>2</sup> BACIGALUPO SAGGESE, Mariano: *“Lección 5. La vinculación de la Administración Pública a la Ley y el Derecho”*, en *Manual de Derecho Administrativo*, Revista de Derecho Público: Teoría y Método, Edit. Marcial Pons, 2025, pág. 144:

*“Como se acaba de indicar, el ordenamiento jurídico puede programar la actividad administrativa con intensidad diversa. Tradicionalmente se ha considerado que la vinculación óptima de la actuación administrativa —desde el punto de vista del ideal europeo del Estado de Derecho que se impuso, después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, a mediados del siglo pasado— es aquella que presenta la mayor intensidad posible. Si la vinculación de la Administración al ordenamiento es muy intensa, el principio de legalidad se cumple con plenitud, la actuación de la Administración resulta altamente previsible y, además, se logra que el control judicial de esta pueda ser también especialmente intenso, profundo e incisivo”.*

## El uso turístico consolidado de vivienda en Canarias

Esta regla se recoge en el artículo 3.3 PLOSUTV en los siguientes términos:

*“La calificación de una parcela o finca para uso residencial no habilita el uso en ninguna modalidad de alojamiento turístico, sin perjuicio de que el planeamiento urbanístico pueda permitir este último como uso admisible de acuerdo con la legislación urbanística, territorial y turística por lo que, en consecuencia, el uso turístico o vacacional de la vivienda solo es admisible y compatible con el uso residencial y/o de vivienda si lo permite expresamente el planeamiento urbanístico estableciendo su ordenación pormenorizada”.*<sup>3</sup>

Dicha compatibilidad del uso residencial con el uso de vivienda vacacional sólo podrá habilitarse en un porcentaje máximo del 10 % de la edificabilidad residencial y del mismo porcentaje de viviendas existentes o previstas, como señala (con una literalidad confusa) el artículo 4.1, párrafo 1.º, PLOSUTV:

*“Con carácter general, la habilitación del uso turístico de viviendas deberá reservar, como mínimo, el 90 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística y/o del número de viviendas existentes o previstas, con destino exclusivo para uso residencial, y excluyente del uso turístico de hospedaje en viviendas y otras actividades económicas, dentro de su ámbito territorial de aplicación, que podrá ser la totalidad o tan solo una parte o partes del término municipal, garantizando una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social. (...).”*

De esta forma, la previsión del uso de vivienda vacacional presenta dos características:

- 1) Se configura como una potestad discrecional del planificador urbanístico (como margen para la concreción de un fin<sup>4</sup>), que puede decidir que en su

---

<sup>3</sup> Tal vinculación positiva al planeamiento urbanístico se deriva asimismo del artículo 7.4, e) PLOSUTV, relativo a la manifestación del interesado sobre dicha compatibilidad (en el marco del régimen de intervención administrativa respecto del uso turístico de hospedaje en viviendas):  
“(...)”

Además de ello, y sin perjuicio de lo que con arreglo a la normativa de la Unión Europea pudiera resultar exigible, el contenido mínimo de la declaración responsable será el siguiente:  
“(...)”

e) *Manifestación de que la vivienda resulta compatible para el uso como vivienda de uso turístico de conformidad con la planificación u ordenación urbanística aplicable”.*

Y del artículo 7.7, c) PLOSUTV, sobre la documentación municipal acreditativa de tal compatibilidad:

“La declaración responsable aludida en el número 1 del presente artículo deberá acompañarse, como mínimo, de los siguientes documentos, sin perjuicio de aquellos otros documentos exigibles en virtud de la reglamentación presente o futura:  
“(...)”

c) *Cédula urbanística acreditativa de la expresa habilitación por el planeamiento urbanístico del uso turístico de hospedaje en viviendas respecto de la vivienda de que se trate”.*

<sup>4</sup> DESDENTACO DAROCA, Eva: *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*,

municipio no se califique suelo con destino a vivienda vacacional, derivándose de la expresión “como mínimo” que todo el suelo puede destinarse en exclusiva a uso residencial.

- 2) En caso de que el planificador decida atribuir ese destino de vivienda vacacional como uso compatible con el residencial, estará sujeto a un estándar<sup>5</sup> del 10 % de la edificabilidad residencial y del mismo porcentaje de viviendas existentes o previstas en el municipio, que ha de añadirse a los ya establecidos por el artículo 138.1, A) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, de Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias —en adelante, LSENPC— (estándares en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable cuyo destino sea predominantemente residencial), y al previsto en el artículo 21.3, c) de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias<sup>6</sup>.

Ese uso turístico de viviendas podrá habilitarse “*incluso*” por “*los instrumentos complementarios de la ordenación urbanística adecuados a tal finalidad*” (artículo 4.2, párrafo 1.º, PLOSUTV), aunque los instrumentos de ordenación urbanística no complementarios podrán habilitar un porcentaje superior al 10 % de la edificabilidad residencial y de viviendas existentes o previstas si incorporan un estudio de capacidad de carga en el que se justifique que es suficiente una reserva menor de la edificabilidad residencial para dicho uso en atención a las circunstancias del respectivo municipio<sup>7</sup>.

---

Edit. Aranzadi, 1999, pág. 99:

“(…) El carácter impreciso del término «interés público» permite varias alternativas prácticas. De esta forma, el ordenamiento al establecer sólo genéricamente el fin, permite que «las potestades administrativas puedan ser interpretadas y utilizadas de distinto modo por las diferentes fuerzas políticas», como lo demuestran, por ejemplo, las distintas concepciones de la ciudad que pueden realizarse bajo la misma legislación urbanística. (...)"

<sup>5</sup> CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio: *Introducción al Derecho Urbanístico*, Edit. Tecnos, 2.<sup>a</sup> edición, 1993, págs. 36-37:

“Son las determinaciones establecidas por las normas, legales o reglamentarias, generalmente mediante índices numéricos (por ejemplo, x m<sup>2</sup> por habitante), que, sin ser de aplicación directa, introducen criterios de obligatoria observancia en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, en relación con la reserva de suelo para sistemas generales y dotaciones, de forma que la calificación de los terrenos sólo resultará válidamente establecida si se ajusta a dichas determinaciones”.

<sup>6</sup> De la siguiente redacción, según la modificación operada por el Decreto-ley 5/2024, de 24 de junio: “*Igualmente, los instrumentos de ordenación ambiental, de los recursos naturales, territorial y urbanística deberán:*

(...) *c) En los instrumentos de nueva redacción, en las modificaciones plenas de los mismos y en las actuaciones de transformación de nueva urbanización, sin perjuicio del cumplimiento del estándar previsto en la legislación urbanística, se tendrá en consideración el desarrollo de soluciones basadas en la naturaleza, en particular, la aplicación del criterio de un mínimo de 10 metros cuadrados de zona verde por habitante y de un árbol por cada tres habitantes”.*

<sup>7</sup> El artículo 4.2, párrafo 3.º, PLOSUTV señala:

### **III. APLICACIÓN DEL USO CONSOLIDADO A LAS VIVIENDAS VACACIONALES, DISTINGUIENDO AQUÉLLAS QUE CUENTEN CON TÍTULO HABILITANTE DE LAS QUE NO**

#### **A. Aplicación del uso consolidado a las viviendas vacacionales que cuenten con título habilitante en el momento de entrada en vigor de la LOSUTV**

La vinculación positiva del uso de vivienda vacacional al planeamiento urbanístico encuentra una excepción en la figura del “*uso turístico consolidado de vivienda*”, pues en caso de su concurrencia, no es necesario que el planeamiento urbanístico califique una parcela con destino a uso residencial y uso compatible de vivienda vacacional para que dicho uso se legitime en virtud de declaración responsable, como señala la disposición transitoria 1.<sup>a</sup> PLOSUTV en su apartado 1, párrafo 1.<sup>º</sup>:

*“Las personas propietarias y persona titular de la declaración responsable de las viviendas vacacionales debidamente habilitadas conforme al Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 113/2015, de 22 de mayo, podrán optar, en el plazo máximo de cinco años a partir de la entrada en vigor de esta ley, por la declaración responsable de uso turístico consolidado de la vivienda, sin que para ello constituya impedimento el nuevo planeamiento urbanístico aprobado conforme a las determinaciones de la presente ley”.*

Dicha excepción se justifica en dotar de seguridad jurídica (como hizo el artículo 361.6 LSENPC, creando la figura del “uso consolidado”) a las situaciones en que se ha mantenido un uso efectivo en un inmueble, de conformidad o al margen del uso formal previsto en el planeamiento para la parcela en cuestión, y con una apariencia que hace que la tolerancia de la Administración (en los casos de usos disconformes) no encuentre justificación<sup>8</sup>.

---

*“La habilitación del uso turístico de viviendas que no respete los porcentajes de reserva establecidos en el apartado 1 anterior solo podrá llevarse a cabo mediante cualquiera de los otros instrumentos de ordenación urbanística, en los que, además, 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”.*

<sup>8</sup> VILLAR ROJAS, F.J., HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. y GONZÁLEZ SANFIEL, A.M.: *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Edit. Civitas-Thomson Reuters, 1.<sup>a</sup> ed., 2022: pág. 265: “(...) Esto supone un cambio importante en la medida que permite reconducir a la legalidad muchas actividades que permanecían en una especie de limbo jurídico”.

El “uso turístico consolidado de la vivienda” (UTCV) presenta diferencias respecto al “uso consolidado urbanístico” (UCU)<sup>9</sup>, como se aprecia comparando la norma anteriormente transcrita con el tenor recogido en el artículo 361.6 LSENPC<sup>10</sup>:

- 1.<sup>a)</sup> El UCU es una situación fáctica que se produce materialmente (sin necesidad de un trámite formal) por el transcurso de un período de tiempo durante el cual se desarrolla una actividad de forma aparente en una construcción terminada, sin perjuicio de que dicha situación lleve aparejado un aspecto formal que consiste en la acreditación de la existencia de la misma<sup>11</sup>, a través del certificado previsto en el artículo 361.6, párrafo

<sup>9</sup> El apartado VI de la Exposición de Motivos del PLOSUTV señala (página 21): *“Esta circunstancia pone en evidencia que no sería posible trasladar de manera mimética ni el régimen de consolidación ni, por supuesto, el régimen de usos consolidados desde la legislación urbanística a la presente ley, sino que han de ser adecuadamente adaptados”*.

<sup>10</sup> Este apartado se expresa en los siguientes términos:  
*“Se consideran usos consolidados, a los efectos de la presente ley, los que se realicen en edificaciones, construcciones o instalaciones legales terminadas o que se encuentren en la situación de fuera de ordenación prevista en el artículo siguiente cuando haya transcurrido el plazo previsto en el apartado 1 d) del presente artículo sin que la Administración haya incoado procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística.*

*Los usos consolidados podrán ser mantenidos por los interesados y deberán ser respetados por la Administración siempre que resulten adecuados a las condiciones técnicas de seguridad, habitabilidad y salubridad de la edificación, construcción e instalación en los que se realicen y no existan razones acreditadas de riesgo medioambiental que justifiquen su cese o supresión. La consolidación del uso no eximirá de la aplicación del régimen de intervención propio de las actividades clasificadas y normativa sectorial aplicable a la actividad, si bien el uso consolidado que cumpla con los requisitos establecidos en el presente apartado tendrá la consideración de uso compatible a efectos urbanísticos.*

*Los interesados podrán solicitar de la Administración correspondiente la expedición de certificación acreditativa del uso consolidado, sin perjuicio de poder acreditarlo también mediante cualquier medio de prueba admitido en derecho”.*

<sup>11</sup> RISUEÑO DÍAZ, Eduardo Ángel: *“La consolidación del uso: ruptura de la viabilidad de restablecer en cualquier momento la situación originaria frente a un uso ilegal”*, en GONZÁLEZ SAN-FIEL, Andrés (dir.): *Nuevo Derecho Urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, Capítulo 16, Edit. Aranzadi, 2020, págs. 664 y 665:

*“(…)*

*El aspecto formal se concreta en la previsión de que el interesado pueda solicitar la expedición de un certificado que acredite el uso consolidado, sin perjuicio de que lo pueda acreditar por cualquier medio de prueba admitido en Derecho. A diferencia de la legislación andaluza, el uso consolidado es una situación fáctica, existe y no se reconoce a través de una resolución (declaración de voluntad), sino que se acredita a través de un certificado (declaración de conocimiento), por lo que el uso consolidado existirá si se cumplen los requisitos previstos en la norma, al margen de que se haya expedido el certificado o no. No obstante, el certificado exigirá una labor por parte de los empleados públicos de comprobación de que se cumplen los hechos determinantes fáctico y temporal, así como las condiciones técnicas de seguridad, habitabilidad y salubridad y que no existan razones acreditadas de riesgo medioambiental, pudiendo, en caso de que falten dichas condiciones, requerir al solicitante del certificado la realización de las obras necesarias para el cumplimiento las mismas.*

3.º, LSENPC o por cualquier otro medio de prueba admitido en derecho (que servirá asimismo para solicitar el mencionado certificado)<sup>12</sup>, mientras que el UTCV requiere, además del transcurso de un período temporal, la presentación de una declaración responsable, que es un instrumento de intervención previa en la actividad de los ciudadanos<sup>13</sup>.

- 2.<sup>a)</sup> El UCU no requiere que la actividad cuyo ejercicio ha generado el uso consolidado está amparada en un título habilitante<sup>14</sup>, mientras que el UTCV ha de estar legitimado en virtud de declaración responsable de uso de vivienda vacacional<sup>15</sup>, como exigen las letras a)<sup>16</sup>, d)<sup>17</sup> y e), 1)<sup>18</sup> del apartado 3 de la disposición transitoria 1.<sup>a</sup> PLOSUTV.
- 3.<sup>a)</sup> El UCU requiere que la actividad cuyo ejercicio ha generado el uso consolidado se haya desarrollado durante cuatro años (con título habilitante

---

*En caso de que el uso consolidado que pretende certificarse se desarrolle en una edificación en situación de fuera de ordenación, a la solicitud de certificación habrá de acompañarse la documentación que se exige en el artículo 34 del Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias a la comunicación previa para la primera ocupación de edificaciones e instalaciones en situación de fuera de ordenación, pues es la forma de acreditar el cumplimiento del hecho determinante fáctico:*

*-Documento acreditativo de las condiciones de seguridad estructural: certificación de profesional técnico competente que verifique el cumplimiento de las condiciones aptas de funcionalidad, seguridad y habitabilidad aplicadas sobre la edificación en su conjunto o sobre una parte de la misma (si dicha parte es estructural y funcionalmente independiente).*

*-Documento acreditativo del cumplimiento de los requisitos de ocupación y uso impuestos por la normativa técnica sectorial y urbanística y, tratándose de un uso residencial, del cumplimiento de las condiciones de habitabilidad previstas en el Decreto 117/2006".*

<sup>12</sup> Como, en el caso que nos ocupa, la declaración responsable de inicio de actividad de vivienda vacacional (artículo 13.1 del Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 113/2015, de 22 de mayo), las reservas que justifiquen que lleva al menos cuatro años ejerciendo la actividad, un informe sobre la publicidad en las páginas web de difusión de la actividad turística, ...

<sup>13</sup> Según la disposición transitoria 1.<sup>a</sup>-4, párrafo 1.<sup>º</sup>, PLOSUTV, el Ayuntamiento ejercerá sobre el objeto de dicha declaración responsable las facultades de comprobación, control e inspección establecidas por la legislación en materia de actividades clasificadas y de urbanismo.

<sup>14</sup> Artículo 361.6, párrafo 1.<sup>º</sup>, LSENPC, transcrita en la nota al pie 3.

<sup>15</sup> Según la disposición transitoria 1.<sup>a</sup>-4 PLOSUTV, párrafo 2.<sup>º</sup>, el Ayuntamiento solicitará informe al cabildo insular correspondiente respecto a dicha declaración responsable, que, en caso de ser negativo, tendrá carácter vinculante, debiendo entonces el Ayuntamiento dictar, en procedimiento contradictorio, resolución dejando sin efecto la declaración responsable de uso turístico consolidado de la vivienda.

<sup>16</sup> A la declaración responsable de uso turístico consolidado de vivienda hay que acompañar la declaración responsable habilitante del uso de vivienda vacacional presentada en su día.

<sup>17</sup> A la declaración responsable de uso turístico consolidado de vivienda hay que acompañar la documentación que acredite que se desarrollaba legítimamente la actividad de vivienda vacacional.

<sup>18</sup> La declaración responsable de uso turístico consolidado de vivienda ha de identificar el número de inscripción de la vivienda en el Registro General Turístico de la Comunidad Autónoma de Canarias.

o sin él)<sup>19</sup>, mientras que el UTCV ha de haberse realizado con título habilitante durante al menos un año con anterioridad a la entrada en vigor de la LOSUTV, debiendo constar dicha manifestación en la declaración responsable que se presente<sup>20</sup>.

- 4.<sup>a)</sup> El UCU es legítimo y equiparable a los usos previstos expresamente en la ordenación aplicable<sup>21</sup>, mientras que el UTCV implica la declaración automática de la vivienda en situación legal de consolidación turística, al tratarse de viviendas disconformes con las nuevas determinaciones establecidas por el PLOSUTV, en caso de que el uso turístico de la vivienda no esté habilitado por la ordenación urbanística pormenorizada aplicable (disposición transitoria 1.<sup>a</sup>-5)<sup>22</sup>.
- 5.<sup>a)</sup> El inmueble en que concurre un UCU admite obras de mantenimiento, conservación, reforma, modernización, demolición parcial, consolidación, rehabilitación o remodelación, incluso las que tengan como efecto mantener y alargar la vida útil del inmueble, sin que sea admisible el incremento de volumen o edificabilidad en contra del nuevo planeamiento; y respecto al uso, obras que consistan en la mejora y actualización de las instalaciones para su adaptación a nuevas normas de funcionamiento de la actividad o el logro de una mayor eficiencia y un menor impacto ambiental, y excepcionalmente, si las obras vienen exigidas por normas sectoriales de obligado cumplimiento para la continuidad de la actividad, se permitirán las de ampliación que sean imprescindibles, por no poderse lograr su adaptación mediante la rehabilitación o remodelación del inmueble<sup>23</sup>.

Sin embargo, el UTCV admite obras de mantenimiento, conservación, reforma y modernización, pero no de demolición parcial, consolidación, rehabilitación o remodelación, o cualquier otra que tenga como efecto

---

<sup>19</sup> RISUEÑO DÍAZ, Eduardo Ángel: op. cit., pág. 659:

*“En cuanto al hecho determinante temporal, la consolidación del uso requiere que el mismo se desarrolle durante cuatro años desde el primer signo exterior y verificable que lo acredite, conforme a las siguientes reglas: (...)”.*

<sup>20</sup> Disposición transitoria 1.<sup>a</sup>-3, e), 4) PLOSUTV.

<sup>21</sup> RISUEÑO DÍAZ, Eduardo Ángel: op. cit., pág. 661:

*“El uso consolidado se considera “compatible” a efectos urbanísticos, con independencia de que no se ajuste al uso característico o usos específicos que para la parcela establezca la ordenación urbanística, y sin que el planeamiento haya de recogerlo en su documentación gráfica ni en una ficha específica, resultando una “isla fáctica” dentro del uso característico previsto en dicha ordenación. (...)”.*

<sup>22</sup> Se solapa, de esta forma, el uso (turístico) consolidado de la vivienda con la situación de consolidación del inmueble, que es una situación legal de disconformidad, pero no de incompatibilidad, con el parámetro urbanístico básico de uso aplicable (artículo 159.1, a) LSENPC).

<sup>23</sup> Artículo 160.1, a) y b) LSENPC.

mantener y alargar la vida útil del inmueble o que suponga incremento de volumen o edificabilidad<sup>24</sup>.

6.<sup>a)</sup> El UCU es una situación fáctica<sup>25</sup>, no un derecho ni un interés legítimo, por lo que no se puede renunciar al mismo<sup>26</sup>, mientras que el UTCV se configura legalmente como un derecho que se ejerce mediante la presentación de una declaración responsable, por lo que las personas propietarias de viviendas vacacionales podrán renunciar al mismo, recuperando el uso residencial y habitacional<sup>27</sup>.

### **B. Aplicación del uso consolidado a las viviendas vacacionales que no cuenten con título habilitante en el momento de entrada en vigor de la LOSUTV**

Como cualquier norma administrativa<sup>28</sup>, el PLOSUTV se formula con la finalidad de que sus reglas se apliquen de forma inmediata<sup>29</sup>, incluyendo la figura del UTCV.

No obstante, el UCU nacido antes de la entrada en vigor de la LOSUTV, a través del desarrollo aparente durante cuatro años de la actividad de vivienda vacacional (sin título habilitante para ello) es una situación de hecho de la que pueden derivarse consecuencias jurídicas o, según la doctrina, expectativas<sup>30</sup>.

---

<sup>24</sup> Pues, en ese caso no se podrá mantener el uso turístico de vivienda, de acuerdo con el apartado 6 de la disposición transitoria 1.<sup>a</sup> PLOSUTV.

<sup>25</sup> Nota al pie 4.

<sup>26</sup> Sin perjuicio de poder ejercer el uso característico o compatibles que establezca la ordenación urbanística para la respectiva parcela.

<sup>27</sup> Para ello deben presentar comunicación de cambio de uso ante el ayuntamiento correspondiente conforme al artículo 332.1, d) LSENPC, quedando extinguida la eficacia de la declaración de UTCV y de la declaración responsable habilitante del uso turístico de la vivienda, según el apartado 10 de la disposición transitoria 1.<sup>a</sup> PLOSUTV.

<sup>28</sup> VILLAR ROJAS, Francisco José: *El Derecho Administrativo Transitorio (ultraactividad, retroactividad y normas transitorias en las Leyes administrativas)*, Edit. Iustel, 2023, pág. 22:

*“En todo caso, la vocación de eficacia inmediata, de desplazamiento del derecho anterior y de proyección sobre toda la realidad existente, también sobre la nacida con anterioridad, se reconoce y caracteriza a cualquier ley administrativa, en una tendencia que parece irreversible”.*

<sup>29</sup> Su disposición final 5.<sup>a</sup> establece que la LOSUTV entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial” de Canarias.

<sup>30</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: *“El respeto a los derechos adquiridos”*, Documentación Administrativa, 263-264, 2022, págs. 137-183, en especial 151-168, explica que las situaciones jurídicas preexistentes en relación con un cambio normativo engloban varias situaciones posibles: la primera, los *derechos adquiridos*, también conocidos como “*el derecho subjetivo perfecto*”, “*el patrimonializado por un sujeto*”, “*el incorporado a su patrimonio*”, que pueden haber sido agotados o consumados; la segunda, los *efectos no consumados de los derechos*; y, la tercera, las *expectativas*, que pueden aludir a la consolidación de una situación de hecho de la que deriven consecuencias jurídicas, o bien las que se refieren a la consolidación de una situación jurídica subjetiva.

Y es que dicha situación fáctica (de naturaleza urbanística) ya se ha producido y se mantiene al margen de la ordenación aplicable, debiendo ser respetada por la Administración actuante<sup>31</sup>, pues desde la propia LSENPC se configura un uso compatible a efectos urbanísticos, como señala el párrafo 2.º de su artículo 361.6:

*“Los usos consolidados podrán ser mantenidos por los interesados y deberán ser respetados por la Administración siempre que resulten adecuados a las condiciones técnicas de seguridad, habitabilidad y salubridad de la edificación, construcción e instalación en los que se realicen y no existan razones acreditadas de riesgo medioambiental que justifiquen su cese o supresión. La consolidación del uso no eximirá de la aplicación del régimen de intervención propio de las actividades clasificadas y normativa sectorial aplicable a la actividad, si bien el uso consolidado que cumpla con los requisitos establecidos en el presente apartado tendrá la consideración de uso compatible a efectos urbanísticos”.*

Y ello con independencia de que la actividad de vivienda vacacional contara con título habilitante para ello, para lo que debemos partir de que no debe confundirse el uso urbanístico de la parcela con la actividad que se desarrolla sobre la parcela en cuestión<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> RISUEÑO DÍAZ, Eduardo Ángel: op. cit., págs. 660 y 661:

*“El uso consolidado podrá ser mantenido por los interesados y deberá ser respetado por la Administración, si se cumplen las siguientes condiciones:*

*– Que el uso sea adecuado a las condiciones técnicas de seguridad, habitabilidad y salubridad de la instalación, construcción o edificación en que se desarrolle.*

*– Que no existan razones acreditadas de riesgo medioambiental que justifiquen su cese o supresión”.*

En la nota al pie 51 (pág. 661), afirma:

*“En caso de uso residencial, las condiciones de habitabilidad son, al menos, las previstas en el Anexo II del Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad, según establecen sus disposiciones adicionales 2.º 2 y 5.º”.*

<sup>32</sup> RISUEÑO DÍAZ, Eduardo Ángel: op. cit., págs. 628–630:

*“El uso se define como la “acción de usar” o la “capacidad o posibilidad de usar algo”, y usar es “hacer servir una cosa para algo”. Se deriva de esta definición una potencialidad que no tiene que ser material o efectiva, es decir, un local destinado a establecimiento de restauración podrá ser “usado” como cafetería, pero cuando ponga en funcionamiento la cafetería, el uso de ese establecimiento seguirá siendo el mismo.*

*Un cariz distinto tiene el término “actividad”, que se define como “facultad de obrar”, y obrar es “hacer algo, trabajar en ello”. De la actividad se deriva, al contrario de lo que sucede con el uso, una efectividad y una perceptibilidad, y, por tanto, algo que está en la realidad. El uso se intuye, la actividad se ve. Llevando la cuestión al campo del urbanismo, el uso es el presupuesto de la actividad, pues no puede desarrollarse (al menos legítimamente) una actividad que no es conforme con el uso previsto para la parcela o construcción donde se ejerce la misma, tal como se recoge en las diversas normativas autonómicas sobre actividades clasificadas y en el artículo 4 del (transitoriamente vigente) Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre:*

*“Estas actividades deberán supeditarse, en cuanto a su emplazamiento, a lo dispuesto sobre el particular en las Ordenanzas municipales y en los Planes de urbanización del respectivo Ayun-*

Y también se deriva la independencia de la consolidación del uso urbanístico de lo dispuesto en la normativa sectorial de la propia literalidad del artículo 361.6, párrafo 2.º, LSENPC:

*“(...) La consolidación del uso no eximirá de la aplicación del régimen de intervención propio de las actividades clasificadas y normativa sectorial aplicable a la actividad, si bien el uso consolidado que cumpla con los requisitos establecidos en el presente apartado tendrá la consideración de uso compatible a efectos urbanísticos.*

*(...)”.*

Y ello desde un punto de vista tanto gramatical como material:

- a) Desde una perspectiva gramatical, porque la “*consolidación del uso*” (presente) “*no eximirá de la aplicación del régimen de intervención propio de las actividades clasificadas y normativa sectorial aplicable a la actividad*” (futuro), de forma que se diferencia uso (urbanístico), que puede consolidarse si se ha desarrollado de forma aparente durante más de cuatro años, y actividad en que se hace efectivo el uso, que estará sujeta a la normativa de actividades clasificadas y sectorial aplicable a la misma.
- b) Desde un punto de vista material, porque “*el uso consolidado (...) tendrá la consideración de uso compatible a efectos urbanísticos*”, de forma que, consolidado el uso, y siendo la actividad a desarrollar compatible con el mismo, estará sujeta a los requisitos exigidos por la normativa de actividades clasificadas y por la normativa sectorial aplicable a tal actividad<sup>33</sup>.

---

*tamiento, y para el caso de que no existiesen tales normas, la Comisión Provincial de Servicios Técnicos señalará el lugar adecuado donde haya de emplazarse, teniendo en cuenta lo que aconsejen las circunstancias especiales de la actividad de que se trate, la necesidad de su proximidad al vecindario, los informes técnicos y la aplicación de medidas correctoras. En todo caso, las industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres, sólo podrán emplazarse, como regla general, a una distancia de 2.000 metros a contar del núcleo más próximo de población agrupada”.*

*Por tanto, cuando se ha mantenido la posibilidad de restablecer la legalidad urbanística mediante la orden de cese de un uso ilegal en cualquier momento, dado su carácter continuo, en realidad se restablece la legalidad mediante el cese de la actividad a través de la cual se ejerce efectivamente el uso previsto para una parcela o construcción”.*

<sup>33</sup> OROZCO MUÑOZ, Martín: “*Novedades en materia de intervención urbanística en la nueva legislación del suelo de Canarias*”, en Práctica Urbanística, n.º 158, Sección Estudios, Mayo-Junio 2019, Edit. Wolters Kluwer, págs. 26 y 27:

*“La LSENPC introduce como singular novedad la proyección de la limitación temporal para el ejercicio de la potestad de restablecimiento —así como de la prescripción de infracciones (art. 408.1, últ. pár., LSENPC)—, sobre los usos en curso, mediante la figura del uso consolidado (art. 361.6 LSENPC), que es aquél que lleva ejerciéndose de forma continuada durante 4 o más años. El régimen jurídico de la consolidación del uso se caracteriza por los siguientes extremos:*

*(i) respecto a los usos no sujetos a intervención sectorial o de actividad clasificada, su consolidación implica la imposibilidad de decretar su cese por la Administración salvo que concurran*

Y también se deriva la posibilidad legal de consolidar el uso urbanístico, aunque la actividad en que se concreta ese uso no cuente con los títulos exigibles según la normativa sectorial aplicable, que deberán exigirse para que la actividad se desarrolle legítimamente pero no para que el uso se consolide por su desarrollo efectivo y aparente durante más de cuatro años, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sede en Las Palmas) núm. 124/2024, de 4 de abril de 2024 (recurso de apelación n.º 191/2022) [Roj: STSJ ICAN 887/2024] —F.D. 3.º—:

“(…)

*Llegados a este punto, y con el fin de “aclarar” qué tipo de legalización es la que procede en este caso, resulta necesario entrar a examinar la cuestión de si en el presente caso estamos o no ante un uso consolidado.*

*Para ello debe tenerse en cuenta que el edificio data del año 1982, fecha en la que también estaba construido el garaje. Y según consta en la Resolución de 16-03-2019, en los archivos municipales consta el IND 502/2001 (actividad de garaje en la dirección indicada) pero que nunca obtuvo la licencia de apertura. Es decir, ya en 2001 se solicitó licencia, pero finalmente no se obtuvo (desconociendo este Tribunal los motivos), lo que no obsta para que el Ayuntamiento tuviese ya conocimiento de la existencia de la “actividad de garaje” por lo que no podemos considerar que la misma fuese “clandestina”.*

*Estamos pues, ante un uso consolidado, ya que la construcción data de muchos años, de la cual ya tenía conocimiento el Ayuntamiento, no siendo posible ejercitar la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, y por tanto, resulta de aplicación lo dispuesto en el apartado 6.º del artículo 361 de la Ley 4/2017, conforme al cual “se consideran usos consolidados, a los efectos de la presente ley, los que se realicen en edificaciones, construcciones o instalaciones legales terminadas o que se encuentren en la situación de fuera de ordenación prevista en el artículo siguiente cuando haya transcurrido el plazo previsto en el apartado 1 d) del presente artículo sin que la Administración haya incoado procedimiento para el restablecimiento de la legalidad urbanística. Los usos consolidados podrán ser mantenidos por los interesados y deberán ser respetados por la Administración siempre que resulten adecuados a las condiciones técnicas de seguridad, habitabilidad y salubridad de la edificación, construcción e instalación en los que se realicen y no existan razones acreditadas de riesgo medioambiental*

---

*motivos de seguridad, habitabilidad, salubridad o de riesgo medioambiental que lo justifiquen (art. 361.6, par.2 LSENPC);*

*(ii) respecto a los usos sujetos a intervención sectorial o de actividad clasificada, la consolidación del uso no determina, sin más, su habilitación, debiendo ésta obtenerse a través de los títulos previstos para ello por la normativa sectorial, si bien el uso consolidado «tendrá la consideración de uso compatible a efectos urbanísticos», o, lo que es lo mismo, no podrá ser denegado el título sectorial habilitante que se recabe por el mero hecho de no ser admisible dicho uso en la normativa urbanística aplicable (art. 361.6, pár. 2, LSENPC)».*

*que justifiquen su cese o supresión. La consolidación del uso no eximirá de la aplicación del régimen de intervención propio de las actividades clasificadas y normativa sectorial aplicable a la actividad, si bien el uso consolidado que cumpla con los requisitos establecidos en el presente apartado tendrá la consideración de uso compatible a efectos urbanísticos”.*

*De modo que, estando ante un uso consolidado, la Administración puede intervenir para exigir que ese uso sea conforme a “las condiciones técnicas de seguridad, habitabilidad y salubridad de la edificación, construcción e instalación en los que se realicen y no existan razones acreditadas de riesgo medioambiental que justifiquen su cese o supresión”, pero lo que no puede hacer es, como sucede en el presente caso, ordenar el cese del uso de garaje sin ni siquiera haber realizado una inspección y comprobar si las instalaciones del garaje incumplen la normativa sectorial y en qué concretos aspectos o elementos de los que se exigen, por ejemplo, en el artículo 22 de la Ordenanza Municipal de Edificación aprobada por Acuerdo del Pleno municipal de 26-01-2018 (BOC n.º 75, 18-04-2018 y BOP n.º 45, de 13-04-2018).*

*En definitiva, hemos de estimar el recurso de apelación, revocando parcialmente la sentencia, en cuanto a la fijación del plazo que establece, y declarando que el uso de garaje debe entenderse como uso consolidado, sin perjuicio de las medidas de seguridad o de control que pueda exigir el Ayuntamiento al garaje conforme a la normativa sectorial aplicable”.*

Y ello porque si el uso turístico de hospedaje en vivienda se desarrolló efectivamente a través de la correspondiente actividad de vivienda vacacional, sin tener título habilitante que la legitimara, pero de forma aparente y al menos durante cuatro años, dicho uso ha de entenderse consolidado.

#### **IV. APlicación de la normativa sobre actividades clasificadas de Canarias a las viviendas vacacionales y efectos sobre el uso consolidado de las mismas.**

La actividad turística de hospedaje en viviendas se configura legalmente como actividad clasificada, tanto en la normativa vigente (artículo 2<sup>34</sup> y apartado 11.26 del nomenclátor del Decreto 52/2012, de 7 de junio, por el que se establece la relación de actividades clasificadas y se determinan aquellas a las que resulta de aplicación el régimen de autorización administrativa previa), como en el PLOSUTV, cuyo artículo 6.1 dispone:

---

<sup>34</sup> Dicho precepto establece:

*“Tendrán la consideración de actividades clasificadas a los efectos previstos en el artículo 2.1.a) y 4 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, las que se relacionan en el apartado número 1 del nomenclátor que figura en el anexo del presente Decreto”.*

*“El uso turístico de hospedaje en viviendas, incluido entre las modalidades de establecimientos turísticos de alojamiento, exige el cumplimiento de las prescripciones contenidas en la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias y el resto de las normas sectoriales que les sean de aplicación, especialmente las de seguridad, salubridad, urbanísticas, técnicas, habitabilidad, accesibilidad y, en general, la de actividades clasificadas, pues constituye una actividad clasificada objeto del ámbito de aplicación de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias, por lo cual será de aplicación lo dispuesto en la citada Ley 7/2011 y sus normas de desarrollo, Decreto 52/2012, de 7 de junio, por el que se establece la relación de actividades clasificadas y se determinan aquellas a las que resulta de aplicación el régimen de autorización administrativa previa y el Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos públicos, o las que las sustituyan, aprobado por Decreto 86/2013, de 1 de agosto”.*

En la normativa vigente, la actividad turística de hospedaje en viviendas está sujeta a licencia de actividad clasificada, de acuerdo con el artículo 69.1, c) del Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos públicos, aprobado por Decreto 86/2013, de 1 de agosto —RACEP—, interpretado en sentido contrario (pues la habilitación previa regulada en la normativa sectorial se realiza mediante declaración responsable)<sup>35</sup>:

*“Quedarán exentas de los instrumentos de intervención previa regulados en el presente Reglamento, por hallarse sujetas a un acto de habilitación previo en cuyo procedimiento se inserta un régimen de control igual o superior al establecido en la ley y en este Reglamento, las siguientes actividades clasificadas:*

*(...)*

*c) Establecimientos turísticos de alojamiento, siempre que se sujeten al régimen de autorización previa”.*

Sin embargo, en el PLOSUTV dicha actividad queda excluida del régimen de intervención de actividades clasificadas, conforme a su artículo 6.2:

*“El uso turístico de hospedaje en viviendas está exento de los instrumentos de intervención previa regulados en la Ley 7/2011 y sus reglamentos, por hallarse*

---

<sup>35</sup> El artículo 13.1 del Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 113/2015, de 22 de mayo, establece:

*“Con carácter previo al inicio de la actividad de explotación de una vivienda vacacional, los titulares de la misma o en su caso las personas físicas o jurídicas a las que previamente el propietario haya encomendado su explotación, deberá formalizar una declaración responsable, dirigida al Cabildo Insular correspondiente, en la que se manifieste el cumplimiento de los requisitos y preceptos desarrollados en el presente Reglamento, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se comprometen a mantener dicho cumplimiento durante el tiempo en que se desarrolle la actividad”.*

*sujetas a un régimen de declaración responsable en cuyo procedimiento se inserta un régimen de control igual o superior al establecido en la Ley 7/2011 y en su reglamento”.*

Tal exclusión se basa en el artículo 7<sup>36</sup> de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (como se explica en la Exposición de Motivos del PLOSUTV<sup>37</sup>), que se expresa en los siguientes términos:

---

<sup>36</sup> En el mismo sentido se expresa el artículo 9.1 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio:  
*“Las Administraciones Pùblicas no podrán exigir requisitos, controles previos o garantías equivalentes o comparables, por su finalidad a aquellos a los que ya esté sometido el prestador en Espaùa o en otro Estado miembro”.*

<sup>37</sup> El apartado VI de la Exposición de Motivos del PLOSUTV señala (páginas 12 y 13):  
“(...)

*El artículo 6 no constituye, en principio, una innovación en el régimen jurídico de la explotación comercial turística de una vivienda pues ya el artículo 4 del Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias establecía que las viviendas objeto de su regulación debería cumplir las prescripciones contenidas en las normas sectoriales que les sean de aplicación, especialmente las de seguridad, salubridad, urbanísticas, técnicas, habitabilidad, accesibilidad y en general, la de actividades clasificadas. Ello obedece a la necesidad de acreditar la coherencia en el régimen de intervención aplicable a los diferentes establecimientos de alojamiento turístico, puesto que habiendo sido incluidos estos entre las actividades clasificadas, no existe argumento jurídico alguno para excluir de dicho régimen el uso de alojamiento turístico en viviendas, actualmente incluida entre la modalidad extrahotelera con la denominación o tipología de vivienda vacacional.*

*La necesidad de este precepto deriva, entonces, del hecho de que el artículo 69 del Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos pùblicos, aprobado por Decreto 86/2013, de 1 de agosto, exime de los instrumentos de intervención previa regulados en el Reglamento, por hallarse sujetos a un acto de habilitación previo en cuyo procedimiento se inserta un régimen de control igual o superior al establecido en la Ley 7/2011 y en el propio Reglamento a los establecimientos turísticos de alojamiento, siempre que se sujeten al régimen de autorización previa, con lo cual las viviendas vacacionales no han estado exentas de los instrumentos de intervención previa en materia de actividades clasificadas, puesto que su régimen de intervención turística era el de declaración responsable y no el de autorización previa, y así lo ratifican sentencias como la del Tribunal Superior de justicia de Canarias, sala de lo Contencioso de Santa Cruz de Tenerife, de 10 de enero de 2024, por lo que se plantea la cuestión de si deben permanecer ajenas a esa exención o se debe aplicar ahora la regla establecida por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, de elegir un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización, una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad, para minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos.*

*Para valorar la decisión adecuada a tomar se ha tenido en cuenta que aquella exención, a la que ha sido y es ajena la vivienda vacacional se fundamentaba en que “... la intervención previa aplicable se entenderá implícita en la resolución que ponga fin al procedimiento de habilitación previa al que se encuentren sujetas las referidas actividades según su normativa sectorial, y la competencia que, en materia de actividades clasificadas, corresponde a los ayuntamientos se entenderá sustituida por la emisión del informe municipal previo y preceptivo que haya de emitirse en dicho procedimiento sobre la adecuación de la actividad a las ordenanzas e instrumentos de planeamiento, cuyo contenido, de ser desfavorable o imponer condicionantes, será vinculante*

*“La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generaría con la intervención de una única autoridad”.*

La legitimación de la actividad turística de hospedaje en viviendas se sujeta, según el artículo 5 PLOSUTV, a una serie de determinaciones de aplicación directa (apartado 1) y de aplicación subsidiaria —“en defecto de determinaciones expresas de los instrumentos de ordenación urbanística”— (apartado 2). Así:

A) De aplicación directa:

- a) Las viviendas deben tener una antigüedad mínima de diez años.
- b) La declaración de zonas de mercado residencial tensionado realizada por la Administración competente en materia de vivienda<sup>38</sup> implicará

---

*para la autoridad competente para resolver sobre la habilitación de la actividad”.*

*En el procedimiento relativo a la declaración responsable para el ejercicio de la actividad de vivienda vacacional no se contempla la necesidad de la emisión del informe municipal previo y preceptivo que haya de emitirse en dicho procedimiento sobre la adecuación de la actividad a las ordenanzas e instrumentos de planeamiento, pero ha de tenerse presente el cambio operado en la presente ley, relativo a la necesidad de previa y expresa habilitación por el planeamiento urbanístico del uso turístico de hospedaje en viviendas, de tal forma que existe a partir de la entrada en vigor de esta ley una imprescindible, determinante y vinculante intervención municipal respecto de tal uso a través de la aprobación y publicación del pertinente planeamiento urbanístico, lo que determina que bastaría con modificar el régimen de declaración responsable para el uso turístico de hospedaje en viviendas, introduciendo aquellas exigencias mínimas derivadas del régimen de las actividades clasificadas para poder eximirlo ahora de los instrumentos de intervención previa relativos a estas últimas.*

*En este sentido, debe recordarse que en materia de actividades clasificadas el régimen ordinario de intervención será el de la comunicación previa, y que el régimen de comunicación previa se sustenta en dos premisas: por un lado, la responsabilidad de la adecuación de la instalación o actividad a las condiciones legales se concentra, básicamente, en los técnicos o facultativos redactores de los proyectos o certificantes de las instalaciones y, por otro lado, se potencia una labor de información previa de la Administración a favor del operador, a través de las consultas, que permite a este conocer el grado de adecuación de su proyecto a la legalidad urbanística o al régimen específico de intervención aplicable a la actividad que pretende implantar o a cualquier modificación de la misma.*

*A la vista de todo ello, se opta por mantener respecto del uso turístico de hospedaje en viviendas el régimen de declaración responsable, tal y como se justifica respecto del artículo siguiente, pero adaptando dicho régimen a las dos premisas señaladas en materia de actividades clasificadas, permitiendo de este modo que la presente ley exima de los mecanismos de intervención previa de aquellas al citado uso turístico de alojamiento, reduciendo de este modo significativamente las cargas administrativas.*

*(...)".*

<sup>38</sup> La “declaración de zonas de mercado residencial tensionado” se regula en el artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, cuyo apartado 1 señala:

*“Las Administraciones competentes en materia de vivienda podrán declarar, de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en su normativa reguladora y en el ámbito de sus respectivas competencias, zonas de mercado residencial tensionado a los efectos de orientar las actuacio-*

la suspensión automática de la habilitación urbanística y turística de la actividad turística de hospedaje en nuevas viviendas.

- c) No se podrá autorizar ni realizar la actividad turística de hospedaje en viviendas sometidas al régimen de propiedad horizontal si lo impiden el título constitutivo, los estatutos de la comunidad de propietarios o un acuerdo de la junta de propietarios.
- B) De aplicación subsidiaria<sup>39</sup>, entre otras, se prevén las siguientes determinaciones:
- a) En edificios de tipología residencial de vivienda colectiva, el número de plazas no excederá de 10.
  - b) En planta baja se permitirá el uso de hospedaje turístico en los términos del planeamiento urbanístico de aplicación, quedando excluidas las viviendas en planta baja resultantes de la conversión de locales.
  - c) En primera planta alta, se permitirá el uso de vivienda turística con acceso común al de las viviendas cuando su superficie útil sumada al resto de usos no residenciales en el edificio, con acceso común, sea igual o inferior a 250 m<sup>2</sup> útiles en la totalidad del edificio.
  - d) En las plantas altas ubicadas por encima de las anteriores se permitirá una vivienda turística con acceso común al de las viviendas siempre que ninguna de las ubicadas por debajo esté destinada o se proyecte destinar a uso residencial y que su superficie útil sumada al resto de usos no residenciales en el edificio, con acceso común, sea igual o inferior a 250 m<sup>2</sup> útiles en la totalidad del edificio.
  - e) En las plantas altas, siempre que cuenten con acceso independiente y se sitúen por debajo de las plantas destinadas o proyectadas al uso de vivienda, se permitirá una vivienda turística por cada 10 viviendas habituales, con el límite de que su superficie útil sumada al resto de usos no residenciales en el edificio sea igual o inferior a 500 m<sup>2</sup> útiles en la totalidad del edificio.
  - f) Se permitirá el uso de hospedaje turístico en vivienda unifamiliar aislada<sup>40</sup>.

---

*nes públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales”.*

<sup>39</sup> Según la disposición transitoria 8.<sup>a</sup> PLOSUTV, se aplicarán por los cabildos para la tramitación de las declaraciones responsables habilitantes del uso turístico de hospedaje en viviendas si los ayuntamientos no han aprobado definitivamente las modificaciones o adaptaciones de los instrumentos de ordenación urbanística al PLOSUTV en el plazo de 5 años desde la entrada en vigor de este último.

<sup>40</sup> Se define en el artículo 2.15 PLOSUTV:

*“Se entenderá por tipología unifamiliar aislada aquella en la cual ninguna de sus paredes exteriores linde con una pared exterior de otra vivienda”.*

- g) La capacidad alojativa máxima para el uso de hospedaje será del 10% de los habitantes de cada núcleo de población<sup>41</sup>.

Y para la legitimación de la actividad turística de hospedaje en viviendas también han de cumplirse los requisitos técnicos previstos en la disposición transitoria 7.<sup>a</sup> PLOSUTV, que serán exigibles hasta tanto no entre en vigor la normativa que, en desarrollo de la LOSUTV, regule el régimen de clasificación y categorización, así como los requisitos de tipología edificatoria, infraestructuras, servicios y equipamientos exigibles a las viviendas respecto de las cuales se pretenda habilitar su uso turístico.

## V. CONCLUSIONES

Primera.—Vinculación positiva del uso de vivienda vacacional al planeamiento urbanístico:

El PLOSUTV (artículo 3.3) establece una vinculación positiva del uso de vivienda vacacional al planeamiento urbanístico, es decir, sólo si el planeamiento urbanístico califica una parcela con destino a uso residencial y uso compatible de vivienda vacacional podrá autorizarse la actividad de vivienda vacacional en la misma, no siendo posible si la parcela está calificada exclusivamente como de uso residencial.

Dicha compatibilidad del uso residencial con el uso de vivienda vacacional sólo podrá habilitarse, con carácter general, en un porcentaje máximo del 10 % de la edificabilidad residencial y del mismo porcentaje de viviendas existentes o previstas (artículo 4.1, párrafo 1.<sup>o</sup>, PLOSUTV).

Segunda.—Aplicación del uso consolidado a las viviendas vacacionales, distinguiendo aquéllas que cuenten con título habilitante de las que no:

A) Aplicación del uso consolidado a las viviendas vacacionales que cuenten con título habilitante en el momento de entrada en vigor de la LOSUTV:

La vinculación positiva del uso de vivienda vacacional al planeamiento urbanístico encuentra una excepción en la figura del “uso turístico consolidado de vivienda”, pues en caso de su concurrencia, no es necesario que el planeamiento urbanístico califique una parcela con destino a uso residencial y uso compatible de vivienda vacacional para que dicho uso se legitime en virtud de declaración responsable (disposición transitoria 1.<sup>a</sup>-1, párrafo 1.<sup>o</sup>, PLOSUTV).

El UTCV presenta diferencias respecto al UCU, como se deriva de la comparación entre la disposición transitoria 1.<sup>a</sup> PLOSUTV y el artículo 361.6 LSENPC:

- 1.<sup>a</sup>) El UCU es una situación fáctica que se produce materialmente (sin necesidad de un trámite formal) por el transcurso de un período de tiempo durante el cual se desarrolla una actividad de forma aparente en una

<sup>41</sup> Según los datos del padrón municipal de habitantes.

construcción terminada, mientras que el UTCV requiere, además del transcurso de un período temporal, la presentación de una declaración responsable.

No obstante, la situación fáctica que supone el UCU lleva aparejado un aspecto formal que consiste en la acreditación de la existencia de la misma, a través del certificado previsto en el artículo 361.6, párrafo 3.º, LSENPC o por cualquier otro medio de prueba admitido en derecho (que servirá asimismo para solicitar el mencionado certificado), como, en el objeto de este trabajo, la declaración responsable de inicio de actividad de vivienda vacacional, las reservas que justifiquen que lleva al menos cuatro años ejerciendo la actividad, un informe sobre la publicidad en las páginas web de difusión de la actividad turística, etc.

- 2.<sup>a)</sup> El UCU no requiere que la actividad cuyo ejercicio ha generado el uso consolidado está amparada en un título habilitante, mientras que el UTCV ha de estar legitimado en virtud de declaración responsable de uso de vivienda vacacional.
- 3.<sup>a)</sup> El UCU requiere que la actividad cuyo ejercicio ha generado el uso consolidado se haya desarrollado durante cuatro años (con título habilitante o sin él), mientras que el UTCV ha de haberse realizado con título habilitante durante al menos un año con anterioridad a la entrada en vigor de la LOSUTV.
- 4.<sup>a)</sup> El UCU es legítimo y equiparable a los usos previstos expresamente en la ordenación aplicable, mientras que el UTCV implica la declaración automática de la vivienda en situación legal de consolidación turística, al tratarse de viviendas disconformes con las nuevas determinaciones establecidas por el PLOSUTV, en caso de que el uso turístico de la vivienda no esté habilitado por la ordenación urbanística pormenorizada aplicable.
- 5.<sup>a)</sup> El inmueble en que concurre un UCU admite obras de mantenimiento, conservación, reforma, modernización, demolición parcial, consolidación, rehabilitación o remodelación, incluso las que tengan como efecto mantener y alargar la vida útil del inmueble, sin que sea admisible el incremento de volumen o edificabilidad en contra del nuevo planeamiento; y respecto al uso, obras que consistan en la mejora y actualización de las instalaciones para su adaptación a nuevas normas de funcionamiento de la actividad o el logro de una mayor eficiencia y un menor impacto ambiental, y excepcionalmente, si las obras vienen exigidas por normas sectoriales de obligado cumplimiento para la continuidad de la actividad, se permitirán las de ampliación que sean imprescindibles, por no poderse lograr su adaptación mediante la rehabilitación o remodelación del inmueble.

Sin embargo, el UTCV admite obras de mantenimiento, conservación, reforma y modernización, pero no 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.

- 6.<sup>a)</sup> El UCU es una situación fáctica, no un derecho ni un interés legítimo, por lo que no se puede renunciar al mismo, mientras que el UTCV se configura legalmente como un derecho que se ejerce mediante la presentación de una declaración responsable, por lo que las personas propietarias de viviendas vacacionales podrán renunciar al mismo, recuperando el uso residencial y habitacional.

B) Aplicación del uso consolidado a las viviendas vacacionales que no cuenten con título habilitante en el momento de entrada en vigor de la LOSUTV:

El UCU nacido antes de la entrada en vigor de la LOSUTV, a través del desarrollo aparente durante cuatro años de la actividad de vivienda vacacional (sin título habilitante para ello) es una situación de hecho de la que pueden derivarse consecuencias jurídicas o expectativas.

Y es que dicha situación fáctica (de naturaleza urbanística) ya se ha producido y se mantiene al margen de la ordenación aplicable, debiendo ser respetada por la Administración actuante, pues desde la propia LSENPC se configura un uso compatible a efectos urbanísticos (artículo 361.6, párrafo 2.<sup>º</sup>).

Y ello con independencia de la actividad de vivienda vacacional contara con título habilitante para ello, por las siguientes razones:

- a) No debe confundirse el uso urbanístico de la parcela con la actividad que se desarrolla sobre dicha parcela.
- b) La consolidación del uso urbanístico se produce por su desarrollo efectivo y aparente, al margen de lo dispuesto en la normativa sectorial, pues, según el artículo 361.6, párrafo 2.<sup>º</sup>, LSENPC, “*(...) La consolidación del uso no eximirá de la aplicación del régimen de intervención propio de las actividades clasificadas y normativa sectorial aplicable a la actividad, (...)*”, pronunciándose en tal sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias núm. 124/2024, de 4 de abril de 2024.

Tercera.—Aplicación de la normativa sobre actividades clasificadas de Canarias a las viviendas vacacionales y efectos sobre el uso consolidado de las mismas.

La actividad turística de hospedaje en viviendas se configura legalmente como actividad clasificada, tanto en la normativa vigente (artículo 2 y apartado 11.26 del nomenclátor del Decreto 52/2012), como en el PLOSUTV (artículo 6.1).

En la normativa vigente, la actividad turística de hospedaje en viviendas está sujeta a licencia de actividad clasificada, de acuerdo con el artículo 69.1, c) RA-CEP.

## **El uso turístico consolidado de vivienda en Canarias**

Por tanto, en la actualidad, para desarrollar legítimamente la actividad turística de vivienda en hospedaje ha de solicitarse licencia de actividad clasificada al Ayuntamiento correspondiente, además de presentarse la declaración responsable ante el Cabildo Insular respectivo, de acuerdo con el artículo 13.1 del Decreto 113/2015.

Sin embargo, en el PLOSUTV (artículo 6.2) dicha actividad queda excluida del régimen de intervención de actividades clasificadas.

En consecuencia, a partir de la entrada en vigor de la LOSUTV, para la legitimación de la actividad turística de vivienda en hospedaje será suficiente presentar ante el Cabildo Insular respectivo la declaración responsable de uso turístico consolidado de la vivienda, en aplicación de la disposición transitoria 1.<sup>a</sup>-1 PLOSUTV.

Tal exclusión se basa en los artículos 7 de la Ley de garantía de la unidad de mercado y 9.1 de la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que proscriben la duplicidad de intervenciones para el ejercicio de una actividad.

La legitimación de la actividad turística de hospedaje en viviendas se sujeta, según el artículo 5 PLOSUTV, a una serie de determinaciones de aplicación directa (apartado 1) y, de aplicación subsidiaria —“en defecto de determinaciones expresas de los instrumentos de ordenación urbanística”— (apartado 2).

Para dicha legitimación también han de cumplirse los requisitos técnicos previstos en la disposición transitoria 7.<sup>a</sup> PLOSUTV, que serán exigibles hasta tanto no entre en vigor la normativa que, en desarrollo de la LOSUTV, regule el régimen de clasificación y categorización, así como los requisitos de tipología edificatoria, infraestructuras, servicios y equipamientos exigibles a las viviendas respecto de las cuales se pretenda habilitar su uso turístico.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BACIGALUPO SAGGESE, Mariano: “Lección 5. La vinculación de la Administración Pública a la Ley y el Derecho”, en *Manual de Derecho Administrativo*, Revista de Derecho Público: Teoría y Método, Edit. Marcial Pons, 2025, pp. 141-160.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: “El respeto a los derechos adquiridos”, *Documentación Administrativa*, 263-264, 2022, págs. 137-183.

CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio: *Introducción al Derecho Urbanístico*, Edit. Tecnos, 2.<sup>a</sup> edición, 1993.

DESDENTACO DAROCA, Eva: *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*, Edit. Aranzadi, 1999.

OROZCO MUÑOZ, Martín: “Novedades en materia de intervención urbanística en la nueva legislación del suelo de Canarias”, en *Práctica Urbanística*, n.<sup>o</sup> 158, Sección Estudios, Mayo-Junio 2019, Edit. Wolters Kluwer.

RISUEÑO DÍAZ, Eduardo Ángel: *“La consolidación del uso: ruptura de la viabilidad de restablecer en cualquier momento la situación originaria frente a un uso ilegal”*, en GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés (dir.): *Nuevo Derecho Urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, Capítulo 16, Edit. Aranzadi, 2020.

VILLAR ROJAS, Francisco J., HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco L. y GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés M.: *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Edit. Civitas-Thomson Reuters, 1.<sup>a</sup> ed., 2022.

VILLAR ROJAS, Francisco José: *El Derecho Administrativo Transitorio (ultraactividad, retroactividad y normas transitorias en las Leyes administrativas)*, Edit. Iustel, 2023.