



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

VIVIENDAS PARA USO TURÍSTICO EN LA CAE

CONSEJO VASCO DE LA COMPETENCIA
LEA/AVC 808-PROM-2024

Pleno:

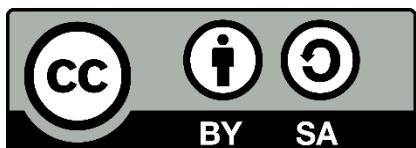
Ainara Herce San Martín, Presidenta

Tontxu Rodríguez Esquerdo, Vocal

Jorge Aranguren Fernández, Vocal

Noemi Angulo Garzaro, Secretaria

El Consejo Vasco de la Competencia (CVC), con la composición ya expresada, ha aprobado, en su reunión celebrada el 29 de enero de 2026, el siguiente estudio en relación con las viviendas para uso turístico en la Comunidad Autónoma de Euskadi.



Resumen de la licencia: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Licencia completa: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.en>

© Lehiaren Euskal Agintaritza/Autoridad Vasca de la Competencia, 2026

Edita: Lehiaren Euskal Agintaritza/Autoridad Vasca de la Competencia

Depósito legal: BI-xxx-2026

SUMARIO:

ABREVIATURAS	4
NORMATIVA	6
1. Unión Europea	6
2. Estatal.....	6
3. Autonómica.....	7
4. Local	7
I. INTRODUCCIÓN	7
II. TURISMO EN EUSKADI	11
III. VIVIENDAS PARA USO TURÍSTICO	13
1. Actividad turística alojativa.....	13
2. Viviendas turísticas, en cifras	15
IV. PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN.....	24
V. RESTRICCIONES Y AFECTACIÓN A LA COMPETENCIA.....	27
1. Normativa en materia de turismo.....	28
2. Normativa sobre alquileres de corta duración.....	34
3. Normativa en materia de propiedad horizontal	38
4. Normativa en el ámbito urbanístico	40
4.1. Tratamiento jurisprudencial.....	42
4.2. Restricciones urbanísticas municipales en Euskadi.....	45
5. Normativa en el ámbito tributario	47
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	48



ABREVIATURAS

BASQUETOUR	Agencia Vasca de Turismo
CAE	Comunidad Autónoma de Euskadi
CCAA	Comunidades Autónomas
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
EUDEL	Asociación de Municipios Vascos
EUSTAT	Instituto Vasco de Estadística
HT	Habitación Para Uso Turístico
IAE	Impuesto de Actividades Económicas
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice de Precios al Consumo
LEA/AVC	Autoridad Vasca de la Competencia
NNSS	Normas subsidiarias
NRA / NRU A	Número de Registro Único de Alquiler
PERI	Plan Especial de Rehabilitación
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
POM	Plan de Ordenación Municipal
RAE	Rendimiento de actividad económica
RCI	Rendimientos de capital inmobiliario
REATE	Registro de Empresas y Actividades Turísticas De Euskadi
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
VAB	Valor Añadido Bruto
VT	Viviendas para Uso Turístico



UE	Unión Europea
ZMRT	Zonas de mercado residencial tensionado

NORMATIVA

1. Unión Europea

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

[Reglamento \(UE\) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022](#), relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales)

[Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006](#), relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios)

2. Estatal

[Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero](#), de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (LOSPJ)

[Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo](#), de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC)

[Ley 12/2023, de 24 de mayo](#), por el derecho a la vivienda

[Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), de régimen jurídico del sector público (LRJSP)

[Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC)

[Ley 20/2013, de 9 de diciembre](#), de garantía de la unidad de mercado (LGUM)

[Ley 4/2013, de 4 de junio](#), de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas

[Ley 17/2009, de 23 de noviembre](#), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas)

[Ley 29/1994, de 24 de noviembre](#), de Arrendamientos Urbanos (Ley de Arrendamientos Urbanos)

[Ley 37/1992, de 28 de diciembre](#), del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA)

[Ley 7/1985, de 2 de abril](#), Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)

[Ley 49/1960, de 21 de julio](#), sobre Propiedad Horizontal (LPH)

[Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo](#), de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (RDL de medidas urgentes en materia de vivienda)

[Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre](#), por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración (Real Decreto del RUA)

[Real Decreto 933/2021, de 26 de octubre](#), por el que se establecen las obligaciones de registro documental e información de las personas físicas o jurídicas que ejercen actividades de hospedaje y alquiler de vehículos a motor

[Orden VAU/1560/2025, de 22 de diciembre](#), por la que se aprueba el modelo informativo para cada categoría y tipo de arrendamientos sujetos al artículo 10.4 del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración

3. Autonómica

[Ley 6/2025, de 11 de diciembre](#), de medidas urgentes en materia de vivienda, suelo y urbanismo (Ley de medidas urgentes en materia de vivienda)

[Ley 13/2016, de 28 de julio](#), de turismo (Ley de Turismo)

[Ley 2/2006, de 30 de junio](#), de Suelo y Urbanismo de Euskadi (Ley de Suelo)

[Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre](#), de aprobación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Texto refundido de la Ley de Tasas)

[Decreto 112/2019, de 16 de julio](#), de registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi (Decreto del REATE)

[Decreto 101/2018, de 3 de julio](#), de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico (Decreto de VTs)

4. Local

Planes de ordenación urbanística y ordenanzas municipales.

I. INTRODUCCIÓN

- (1) El acceso a la vivienda se ha consolidado como uno de los principales desafíos sociales y económicos en la última década. El incremento sostenido de los precios del alquiler y de la

compra, especialmente en áreas urbanas y destinos turísticos, ha tensionado el mercado inmobiliario y ha reducido de forma significativa la capacidad de amplios sectores de la población —en particular personas jóvenes y hogares con rentas medias y bajas— para acceder a una vivienda digna y asequible. Esta situación se ve agravada por factores estructurales como la escasez de oferta residencial, la concentración de la demanda en determinados territorios y la creciente necesidad de obtener financiación para la adquisición de la vivienda.

- (2) En este contexto, la proliferación de las viviendas de uso turístico ha adquirido un papel central en el debate público. El auge de plataformas digitales ha facilitado la expansión de este tipo de alojamientos, generando importantes beneficios económicos y dinamizando el sector turístico, pero también ha provocado efectos colaterales relevantes sobre el mercado residencial. Entre ellos destacan la reducción del parque de vivienda destinado al alquiler de larga duración, el aumento de precios y el impacto sobre la convivencia vecinal y sobre la configuración urbana de los barrios con una mayor presencia de viviendas turísticas.
- (3) Ante esta realidad, las distintas administraciones públicas —europea, estatal, autonómicas y locales— han comenzado a adoptar medidas regulatorias orientadas a equilibrar el derecho a la vivienda con la actividad económica vinculada al turismo. Estas actuaciones incluyen, entre otras, limitaciones al número de viviendas turísticas, exigencia de autorizaciones, zonificaciones específicas y controles administrativos más estrictos. No obstante, dichas intervenciones han suscitado un intenso debate jurídico y económico, en particular en relación con las posibles restricciones a la libre competencia, la libertad de empresa y el funcionamiento del mercado interior.
- (4) La Autoridad Vasca de la Competencia (LEA/AVC) es plenamente consciente de la relevancia social de esta problemática y de su impacto sobre el bienestar de la ciudadanía, así como de la necesidad de que los poderes públicos adopten medidas que contribuyan a garantizar un acceso efectivo a la vivienda en condiciones asequibles.
- (5) Al mismo tiempo, la intervención pública en este ámbito debe ser compatible con el respeto al derecho a la libertad de empresa y al ejercicio de actividades económicas legítimas. El servicio de alojamiento en viviendas de uso turístico constituye una actividad económica relevante, con efectos sobre la competencia, la innovación y la dinamización económica, por lo que su regulación requiere un enfoque equilibrado que evite restricciones innecesarias o desproporcionadas que puedan generar efectos adversos sobre el mercado y sobre las personas consumidoras.
- (6) En este marco, LEA/AVC lleva años analizando la evolución del mercado de vivienda de uso turístico y sus interacciones con otros usos, con el objetivo de contribuir a una mejor

comprensión del fenómeno y de sus implicaciones económicas¹. A través de sus informes, LEA/AVC ha buscado ofrecer criterios y recomendaciones que permitan diseñar una regulación coherente con los principios de buena regulación económica: necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica y mínima distorsión de la competencia.

- (7) En 2018 LEA/AVC publicó su estudio “[La regulación de viviendas de alquiler turístico](#)”, en el que, entre otros, identificaba un catálogo de buenas prácticas en materia de viviendas turísticas para su consideración por las distintas administraciones públicas competentes.

En aquel momento —aun cuando la legislación relativa a viviendas turísticas era incipiente, como lo eran también los alojamientos turísticos en sí—, desde la perspectiva de competencia se puso el foco en la necesidad de que su ordenación se guiara por los principios de buena regulación económica y en que se vigilara su adaptación a la evolución de este tipo de alojamientos turísticos. Asimismo, se recalcó que la regulación debía tener en cuenta la situación y la realidad de cada municipio.

- (8) En el tiempo transcurrido, las viviendas turísticas se han convertido en una opción asentada que ha participado del crecimiento del sector turístico². Las viviendas turísticas han dinamizado el mercado de alojamiento turístico, incrementando el nivel de presión competitiva, reducido precios, introducido incentivos para una mayor calidad y eficiencia, y aumentando la variedad al alcance de las personas usuarias.

¹ AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe con relación a la modificación puntual del Plan Especial de Rehabilitación del casco histórico de Laguardia (Álava), relativa a las actividades de alojamiento turístico y los usos en plantas bajas* [LEA/AVC 818-NORM-2025](#), 24 junio 2025; AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe sobre la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en relación con la actividad turística de alojamiento*, [LEA/AVC 800-NORM-2025](#), 16 abril 2025; AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe sobre la consulta formulada por EUDEL sobre la elaboración de unas bases para la regulación municipal del uso urbanístico turístico*, [LEA/AVC 771-PROM-2024](#), 27 noviembre 2024; AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe en relación con el proyecto de Decreto de modificación del Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico*, [LEA/AVC 756-NORM-2024](#), 30 julio 2024; AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe en relación con la normativa urbanística del municipio de Loiu y su implicación en la actividad económica de alojamiento en viviendas para uso turístico*, [LEA/AVC 588-PROM-2022](#), 30 marzo 2023; AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Mejora de la regulación en Euskadi: informe relativo a la regulación en materia de turismo y aspectos conexos con la defensa de la competencia*, [LEA/AVC 538-PROM-2021](#), 2 marzo 2022; AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe sobre la normativa urbanística del municipio de Getaria y su implicación en la actividad económica de alojamiento en viviendas para uso turístico*, [LEA/AVC 562-PROM-2022](#), 2 marzo 2022; AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe sobre la normativa urbanística del municipio de Deba y su implicación en las actividades económicas de alojamiento en viviendas para uso turístico o en habitaciones en viviendas particulares para uso turístico*, [LEA/AVC 456-PROM-2020](#), 20 noviembre 2020; AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe sobre el proyecto de Decreto de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico*, [LEA/AVC 269-NORM-2018](#), 14 marzo 2018; AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe sobre la ordenanza reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico del ayuntamiento de San Sebastián*, [LEA/AVC 250-PROM-2017](#), 6 febrero 2018; AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe sobre la modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico*, [LEA/AVC 251-PROM-2017](#), 18 diciembre 2017; AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe al Anteproyecto de Ley de Turismo de Euskadi*, [LEA/AVC 129-NORM-2015](#), 31 diciembre 2015.

² Con el parón obligado por la crisis de la pandemia de COVID-19.

Al mismo tiempo, fenómenos que ya se vislumbraban en 2018, como las dificultades de acceso a una vivienda por el aumento de los precios de la vivienda y del alquiler residencial³, la gentrificación turística, la turistificación, la competencia desleal, la evasión de impuestos, etc.⁴ —problemáticas que se suceden a lo largo del mundo con más o menos intensidad, con especial relevancia en las grandes metrópolis y en las áreas turísticas—, han intensificado el debate público y han llevado a las administraciones a buscar soluciones regulatorias tratando de ordenar esta actividad y de mitigar sus efectos en el entorno urbano y en la vida de las y los ciudadanos.

Muchas de estas iniciativas de ordenación han sido impulsadas por autoridades locales que han observado cómo algunos de sus barrios están perdiendo su idiosincrasia debido al incremento de la actividad turística y, por ello, han recurrido, entre otras herramientas, a la regulación en materia urbanística.

- (9) Este estudio tiene por finalidad aportar un análisis que sirva de apoyo a la toma de decisiones por parte de las administraciones públicas en un ámbito especialmente sensible y complejo.

Seguimos encontrándonos en un contexto marcado por una notable incertidumbre e inseguridad jurídica, derivada de un marco normativo fragmentado, cambiante y poco coordinado entre los distintos niveles de la administración pública.

La coexistencia de normas europeas, estatales, autonómicas y municipales —a menudo con criterios dispares o contradictorios— genera dificultades para determinar con claridad qué requisitos son exigibles, qué usos están permitidos y en qué condiciones puede ejercerse la actividad de vivienda turística. Esta situación no solo desincentiva la inversión y favorece prácticas irregulares, sino que también dificulta la consecución de un equilibrio entre el derecho de propiedad, la protección del derecho a la vivienda y la convivencia vecinal. En ausencia de un marco regulador estable y coherente, el fenómeno de las viviendas de uso turístico continúa generando tensiones sociales y jurídicas que afectan al conjunto del sistema urbano y residencial.

- (10) En el estudio se tendrán en cuenta los pronunciamientos judiciales que han dirimido asuntos referidos a la materia objeto del estudio; si bien algunos se alejan de las líneas procompetitivas

³ En un contexto de escasez de oferta y encarecimiento del mercado inmobiliario. Precisamente, sobre el problema de la asequibilidad de la vivienda se apuntan diversos factores, como el aumento de la demanda en las zonas urbanas, el aumento de los costes de la vivienda, la escasez de la oferta de vivienda, el envejecimiento del parque inmobiliario, las disparidades económicas regionales y los alquileres turísticos y de corta duración. Véase, COMISIÓN EUROPEA, [La Comisión consulta sobre las normas revisadas de ayudas estatales para mejorar el acceso a vivienda asequible](#), 13 octubre 2025.

⁴ La gentrificación implica la llegada de residentes/actividades de mayores ingresos —con un efecto desplazamiento de los residentes/actividades previos—, mientras que la turistificación se caracteriza por la llegada de población flotante, esto es, por la llegada de personas que se encuentran transitoriamente en el territorio, sin tener en él su residencia habitual o censo oficial, desplazándose temporalmente por motivos de trabajo, estudio, turismo o salud. Véase HERNÁNDEZ CORDERO, Adrián, “Gentrificación y turistificación: origen común, efectos diferentes”, en *Dimensiones Turísticas*, 5(9), págs. 128-137.

que solemos propugnar las autoridades de competencia, al menos aportan cierta seguridad jurídica en un mercado en el que prima la incertidumbre.

- (11) Este estudio se emite en virtud de la competencia que la [LAVC](#) otorga a este organismo en materia de promoción de la competencia efectiva en los mercados mediante acciones no sancionadoras. En particular, el artículo 3.3 a) de la [LAVC](#) establece que, para promover la competencia en los mercados, LEA/AVC podrá realizar estudios en materia de competencia.

II. TURISMO EN EUSKADI

- (12) Euskadi participa del continuo crecimiento del turismo mundial⁵: en 2024 el gasto turístico en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) alcanzó los 6.665 millones de euros —el 60,6 % corresponde al turismo receptor—, 526 millones más que en 2023, alcanzando la cifra más elevada de la serie histórica⁶. Esta evolución positiva es un reflejo de lo que acontece también a nivel mundial⁷.

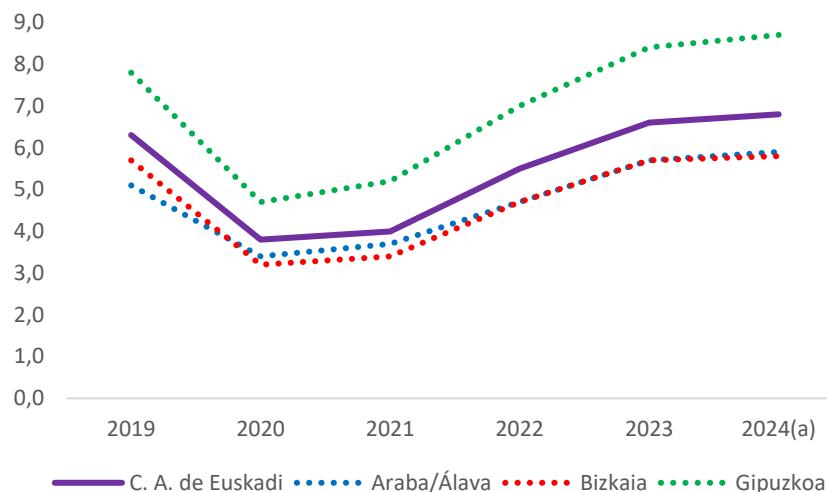
En 2024 esta aportación creciente del turismo a la economía de la CAE ha alcanzado el 6,8 % del PIB vasco. En el análisis territorial, en Gipuzkoa, territorio con mayor tradición turística, es donde representa una mayor aportación (8,7 %), por encima de lo que supone en Bizkaia (5,8 %) y Álava (5,9 %).

⁵ Hasta la pandemia del COVID-19, el turismo mundial experimentó un continuo crecimiento y una profunda diversificación, lo que lo convirtió en uno de los sectores económicos que crecían con mayor rapidez; esto tuvo reflejo en la cifra de personas viajeras internacionales (1.500 millones) y en su aportación al PIB global (11 %). Véase GOBIERNO VASCO, [Plan Estratégico de Turismo y Comercio. Estrategia vasca de Turismo y Comercio 2030](#).

⁶ EUSTAT, [Cuenta satélite del turismo](#), 30 diciembre 2024.

⁷ Una vez superada la pandemia, los datos mundiales correspondientes a los tres primeros trimestres de 2025 avalan la recuperación de la senda prepandemia el turismo mundial: se estima que la llegada de turistas ha crecido en un 5 % con respecto a 2024 (1.500 millones de llegadas de turistas internacionales o visitantes que pernoctan), lo que supone un 3 % más que los niveles de 2019. Véase ONU TURISMO, [Barómetro ONU Turismo](#), noviembre 2025, volumen 23, número 4.

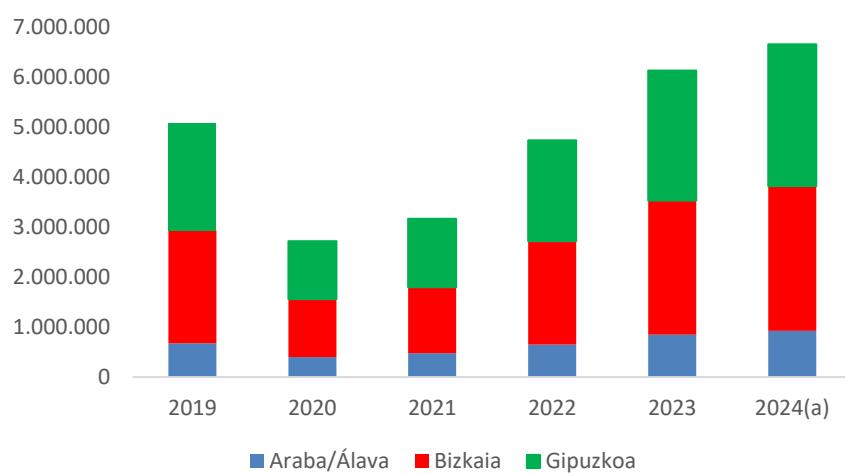
Gráfico 1. Aportación del turismo por Territorio Histórico (porcentaje sobre el PIB) (2019-2024)



FUENTE: EUSTAT, [Cuenta satélite del turismo](#), 26 diciembre 2025.

Si se analiza el gasto turístico en Euskadi en 2024, el 43,4 % de los 6.665 millones € se ha realizado en Bizkaia, el 42,7 % en Gipuzkoa y el restante 13,9 % en Álava.

Gráfico 2. Gasto turístico por Territorio Histórico (miles euros) (2019-2024)



FUENTE: EUSTAT, [Cuenta satélite del turismo](#), 26 diciembre 2025.

- (13) En 2024 el turismo en Euskadi alcanzó su máximo histórico al llegar a las 4.741.576 entradas de turistas, creciendo en paralelo las pernoctaciones (4,1 %), el grado de ocupación por plazas (3,3

%) y las plazas ofertadas por día (3 %)⁸. Los datos del primer semestre de 2025, por su parte, confirman la evolución positiva, superando los de 2024⁹.

En lo que se refiere al origen de las personas visitantes, en 2024 el 52 % provino del mercado nacional, y el mercado internacional —que alcanzó la cuota más alta de toda la serie histórica— supuso el 48 %.

Atendiendo al desglose geográfico, la Comunidad de Madrid lideró el ranking (12,3 %), seguida del mercado interno (Euskadi) (10,1 %), Francia (9,8 %), Cataluña (7,9 %) y Estados Unidos (4,2 %).

- (14) La cadena de valor del turismo en Euskadi se corresponde con la siguiente representación gráfica:

Ilustración 1. Cadena de valor del turismo de Euskadi

		Destino					Origen
Captar		Experimentar				Fidelizar	
Organización	Transporte	Alojamiento	Hostelería	Ocio	Patrimonio	Retorno	
Fase	Agentes clave						Agentes habilitadores
Organización	Comercializadoras, agencias, turoperadores, prescriptores, transporte de transito a destino...						
Transporte	Transporte intermodal, distancia media y/o corta por vía aérea, ferroviaria, marítima y terrestre (propio/alquiler/taxi)...						
Alojamiento	Hoteles, hostales, pensiones, albergues, apartamentos, viviendas, casas rurales, campings, caravanas...						
Hostelería	Restaurantes, puestos de comidas, establecimientos de bebidas (bares, cafés, bodegas)...						
Ocio	Actividades vinculadas a las artes escénicas, recreativas, deportivas, entretenimiento, disfrute, bienestar						
Patrimonio	Patrimonio natural y cultural de índole tangible (monumentos, paisajes, lugares...) e intangible (celebraciones, expresiones...)						
Retorno	Comercializadoras, agencias, turoperadores, prescriptores, transporte de transito a destino...						

FUENTE: GOBIERNO VASCO, [Plan Estratégico de Turismo y Comercio. Estrategia vasca de Turismo y Comercio 2030](#).

III. VIVIENDAS PARA USO TURÍSTICO

1. Actividad turística alojativa

- (15) La actividad turística se conceptúa como aquella destinada a proporcionar a las personas usuarias de actividades y servicios turísticos los servicios de alojamiento, restauración,

⁸ BASQUETOUR, [Newsletter 16](#), marzo 2025 (Nota: Los datos se obtienen a partir de alojamientos turísticos reglados).

⁹ BASQUETOUR, [Newsletter 19](#), septiembre 2025 (Nota: Los datos se obtienen a partir de alojamientos turísticos reglados).

mediación, información, asistencia u otras actividades y la prestación de cualquier otro servicio relacionado con el turismo¹⁰.

- (16) **El ejercicio de la actividad turística es libre**, sin más limitaciones que el cumplimiento de la legislación vigente que sea aplicable, de manera que cualquier operador interesado en la prestación de servicios turísticos puede establecerse en la CAE, previa presentación de la declaración responsable o de la comunicación, y la obtención de la habilitación oportuna, en su caso (artículo 18 de la [Ley de Turismo](#)).
- (17) Se considera **empresa turística** a las personas físicas o jurídicas que, en nombre propio, de manera profesional, habitual y con ánimo de lucro realizan una actividad cuyo objeto es la prestación de un servicio de alojamiento o de mediación¹¹.
- (18) Las empresas turísticas de alojamiento se clasifican, según su objeto de alojamiento, en¹²:
- **establecimientos de alojamiento**¹³: establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos, campings, agroturismos y casas rurales; albergues, otros tipos de establecimientos que se determinen reglamentariamente
 - **viviendas para uso turístico** (VTs);
 - **habitaciones de viviendas particulares para uso turístico** (HTs¹⁴).
- (19) Las **VTs** son aquellas viviendas, cualquiera que sea su tipología, que se ofrecen o comercializan como alojamiento **por motivos turísticos o vacacionales**, siendo cedidas temporalmente por la persona propietaria, explotadora o gestora y comercializadas directamente por ella misma o indirectamente, a terceros, de forma reiterada o habitual y a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad¹⁵.

¹⁰ Artículo 2.2 b) de la [Ley de Turismo](#).

¹¹ Artículo 2.2 h) de la [Ley de Turismo](#).

¹² Artículo 36.1 de la [Ley de Turismo](#).

¹³ De conformidad con lo establecido en el artículo 37.1 de la [Ley de Turismo](#), «tienen la consideración de establecimientos de alojamiento los que, de forma habitual y con carácter profesional, ofrecen, mediante precio, alojamiento temporal que no constituya un cambio de residencia para la persona alojada, de acuerdo con las condiciones y las características establecidas reglamentariamente».

¹⁴ A lo largo del presente estudio, se empleará el término VT para designar tanto VT como HT, salvo que sea necesario puntualizar que la referencia se realiza exclusivamente a las HT.

¹⁵ La [Ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas](#) modificó la [Ley Arrendamientos Urbanos](#) para excluir el alquiler de VT de su ámbito de aplicación; en concreto, introdujo una letra e) en el artículo 5. La exposición de motivos de la [Ley](#) dio cuenta de los motivos que llevaron a la modificación legal: «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

Por su parte, en las HTs el alojamiento se ofrece en habitaciones de viviendas particulares¹⁶, a cambio de un precio, por motivos vacacionales o turísticos.

- (20) La actividad alojativa se presume *habitual* cuando concurra **una de las siguientes condiciones**¹⁷:
- a) que se realice publicidad o comercialización de las viviendas a través de un **canal de oferta turística**; o
 - b) que se facilite alojamiento por un período de tiempo continuo **igual o inferior a 31 días, dos o más veces dentro del mismo año**.

2. Viviendas turísticas, en cifras

- (21) En la expansión de las VTs, ha sido clave la intermediación electrónica de las **plataformas en línea** de alojamiento¹⁸, que, a cambio de una remuneración, permiten a las personas huéspedes celebrar **contratos a distancia** con anfitriones para la prestación de servicios de alquiler de corta duración.

En este sentido, ha habido una evolución de la *economía colaborativa* —fenómeno novedoso en su día, derivado de los entonces nuevos usos de internet— a la *economía de las plataformas*, entre las que se enmarcan las plataformas en línea de alquiler de corta duración¹⁹.

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».

La Mesa del Congreso de los Diputados se encuentra tramitando una [Proposición de Ley para la regulación de los contratos de alquiler temporales y alquiler de habitaciones](#) (mayo 2025) que prevé que no puedan implantarse VTs en zonas tensionadas. Además, el texto de la Proposición de Ley, tras el Informe de la Ponencia, de 2 de diciembre de 2025, prevé la modificación del artículo 5 e) de la [Ley de Arrendamientos Urbanos](#). Los arrendamientos turísticos —cesiones temporales de uso, inferiores, en todo caso, a 31 días— están sujetos a la normativa de las administraciones competentes en materia turística, mientras que los arrendamientos que no cumplan los criterios establecidos en el artículo 5 e) de la [Ley de Arrendamientos Urbanos](#) —sean de corta o de larga duración— sí quedarán sujetos a ese texto legal.

¹⁶ Se considerará *vivienda particular* el lugar de residencia efectiva de la persona titular (artículo 54.1, segundo párrafo, de la [Ley de Turismo](#)).

¹⁷ Artículos 53.7 y 54.7 de la [Ley de Turismo](#); y artículo 2.4 del [Decreto de VTs](#).

¹⁸ «*Plataforma en línea*» en el sentido del artículo 3 i) del [Reglamento de Servicios Digitales](#).

Algunas de las plataformas en línea especializadas en alojamientos de corta duración son las siguientes: Airbnb, Vacasa, Abritel, Vrbo, Booking, Expedia, TripAdvisor, Fairbnb y Homeaway.

La propia exposición de motivos del [Real Decreto del RUA](#) ya incide en que el volumen de los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración está aumentando considerablemente en España «*como consecuencia del crecimiento de la economía de plataformas*».

¹⁹ FERNÁNDEZ GARCIA DE LA YEDRA, Ainhoa, *Régimen jurídico de las plataformas en línea de alojamiento*, Editorial Aranzadi, 2024.

- (22) En la UE, los alquileres de corta duración han experimentado un rápido crecimiento²⁰. Ello ha suscitado preocupaciones y ha planteado retos, en particular se ha correlacionado con problemas como la inflación de los precios inmobiliarios, el desplazamiento de residentes permanentes —quienes ven disminuido el número de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración—, el turismo excesivo²¹ y la competencia desleal, así como también se ha subrayado que puede causar molestias como ruido, escasez de aparcamiento y problemas de seguridad²².

De otro lado, en clave positiva, se han apuntado beneficios como el uso más eficiente de los recursos y una mayor variedad de oferta de alojamientos turísticos, lo que, a menudo, permite una experiencia turística más asequible. También se ha subrayado que la actividad turística alojativa proporciona ingresos adicionales a quienes alquilan sus viviendas, así como a otros sectores como la restauración, la distribución comercial, la cultura y el ocio. En concreto, las VTs han dinamizado el mercado de alojamiento turístico, incrementando el nivel de presión competitiva; han reducido los precios; han introducido incentivos para una mayor calidad y eficiencia, y han aumentado la variedad al alcance de las personas usuarias.

- (23) Respecto a la CAE, se ha estimado un valor de la producción en VTs de 138 millones de euros, que generan un Valor Añadido Bruto (VAB) de 125 millones de euros y 107 empleos (año 2022)²³.

Tabla 1. Impacto total del alojamiento turístico en la CAE (euros), según el nivel de actividad de 2022

TIPO ALOJAMIENTO	PRODUCCIÓN	VAB	EMPLEO
Hotel	652.346.336	281.422.209	5.318
Camping	39.781.135	17.161.582	324
VT	138.377.414	124.705.725	107
TOTAL Alojamiento	830.504.885	423.289.516	5.750

FUENTE: DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA y DEPARTAMENTO DE TURISMO DEL GOBIERNO VASCO, [Documento de avance – Plan Territorial Sectorial de recursos turísticos de la CAE](#), 2025.

²⁰ Alrededor del 25 % de los alojamientos turísticos son alquileres de corta duración. Como veremos, ello ha motivado el establecimiento de requisitos armonizados sobre cómo deben recopilarse y compartirse los datos relacionados con el sector del alquiler de alojamientos de corta duración. Véase PARLAMENTO EUROPEO, [Nuevas normas para mejorar la transparencia en los alquileres de corta duración](#), 29 febrero 2024.

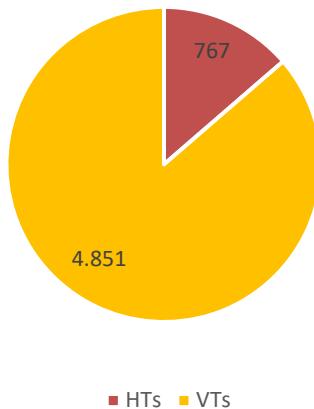
²¹ La Comisión de Transportes y Turismo del Parlamento Europeo define el sobreturismo como una «situación en la que el impacto del turismo, en determinados momentos y lugares, supera los umbrales de capacidad física, ecológica, social, económica, psicológica y/o política». Véase, POLICY DEPARTMENT FOR STRUCTURAL AND COHESION POLICIES, [Overtourism: impact and possible policy responses](#), PE 629.184, octubre 2018.

²² PARLAMENTO EUROPEO, [Data collection and sharing relating to short-term accommodation rental services](#), mayo 2024.

²³ Bajo la calificación “VT” no se diferencia aquella vivienda residencial que ocasionalmente tiene un uso turístico de aquella cuyo uso es mayoritariamente turístico.

- (24) En la CAE, la oferta extrahotelera en el ámbito del alojamiento residencial —esto es, en VTs y HTs— se concreta en 4.863 VTs (86 %) y 761 HTs (14 %)²⁴, y su evolución creciente en el periodo (2018-2023) ha sido paralela a la de las pernoctaciones.

Gráfico 3. Distribución de los alojamientos de uso turístico entre VTs y HTs en Euskadi (n.º)



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de [REATE](#) (13/11/2025).

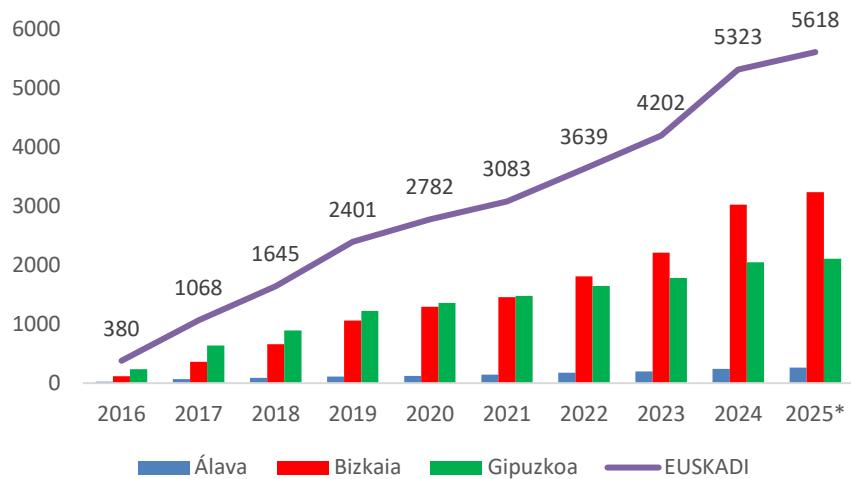
Bizkaia, con 3.242 VTs y HTs, encabeza el ranking; seguida por Gipuzkoa, con 2.111, y Álava, con 265, de tal manera que los territorios costeros concentran el 95 % de estos alojamientos.

²⁴ [REATE](#). Datos a 13/11/2025. Se cuenta con datos de VTs desde el año 2016. Los datos son el resultado neto de las altas y bajas habidas.

Se ha optado por esta fuente por las posibilidades de explotación de la información, aunque existen fuentes alternativas como el [INE](#) —obtenida a partir de programas web *scraping* que extraen la información de alojamientos turísticos de tres plataformas de alojamiento turístico— y de proveedores como [AirDNA](#) —recopila los anuncios presentes en Airbnb y Vrbo—, pero sus datos sobre Euskadi no ofrecen gran desglose.

Puede existir una gran variabilidad de los datos según la fuente que se consulte. En general, las ofertas presentes en plataformas en línea suelen ser superiores a las VTs oficialmente registradas, pero en algunos casos son inferiores, lo que puede deberse a la persistencia en los registros oficiales de VTs que ya no se comercializan y no están dadas de baja. En cualquier caso, no parece posible extraer el número o porcentaje de VTs activas a partir de los datos de las plataformas en línea. Con la aprobación del [Reglamento de los servicios de alquiler de corta duración](#) se pretende afrontar uno de los principales retos de la proliferación de la economía de plataformas: la falta de información fiable sobre los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, como la identidad del anfitrión, el lugar donde se ofrecen dichos servicios y su duración. En España, con motivo del [Reglamento de los servicios de alquiler de corta duración](#), se ha aprobado el [Real Decreto del RUA](#), que ha desplegado sus efectos desde el 1 de julio de 2025.

Gráfico 4. VTs: evolución anual en Euskadi y por Territorio Histórico (2018-2025*)

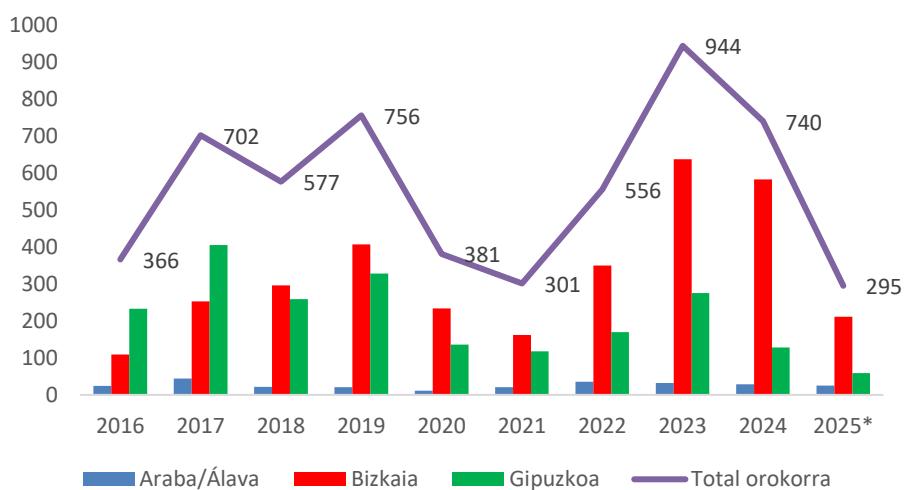


2025*: Datos a 13/11/2025

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de [REATE](#) (13/11/2025).

La incorporación de VTs al mercado no ha dejado de crecer año tras año y en 2023 ya se superaron los datos prepandemia del COVID-19. No obstante, su intensidad empezó a disminuir en 2024, para **crecer menos que nunca en 2025**. En este decrecimiento han podido influir las **mayores barreras legales y sociales**, a lo que se ha sumado la tramitación de la **modificación de diversos PGOU**, que han conllevado la suspensión temporal del acceso a la actividad de nuevas VTs. Además, la declaración de diversos municipios como **zonas tensionadas** implica la suspensión de la presentación de declaraciones responsables para la implantación de nuevas VTs.

Gráfico 5. Incorporación anual de VTs: evolución en Euskadi y por Territorio Histórico (2018-2025*)

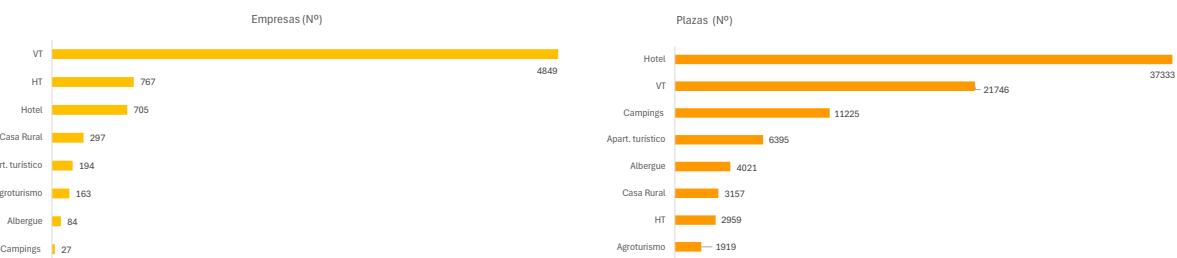


2025*: Datos a 13/11/2025

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de [REATE](#) (13/11/2025).

- (25) Las VTs suponen el 80 % de las 7.086 empresas turísticas de alojamiento de Euskadi y aglutinan el 28 % de las 88.755 plazas disponibles —por encima de la UE, donde en 2022 representaron el 25 % del alojamiento turístico²⁵—.

Gráfico 6. Empresas turísticas de Euskadi (n.º de empresas y de plazas)



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del [REATE](#) (13/11/2025).

- (26) La oferta de VTs **se concentra en unos pocos municipios**; en concreto, el 75 % de ellas se ubica en 17 municipios, la mayoría costeros, y dos de esos municipios —Bilbao y Donostia/San Sebastián— aglutinan casi el 50 % (2.673) de estos alojamientos turísticos. Esta concentración capitalina ya se apuntaba en 2016²⁶ y se corresponde con la mayor atracción turística que ejercen esos municipios. La extensión de VTs es tal que el **78 % (197) de los 251 municipios de Euskadi cuentan por lo menos con un alojamiento turístico en vivienda**.

Tabla 2. Municipios de la CAE en los que las VTs superan los 50 establecimientos (n.º, porcentaje sobre el total de empresas turísticas y porcentaje de plazas sobre el total de plazas turísticas)

MUNICIPIOS	VT	HT	TOTAL (VT+HT)	% EMPRESAS TURÍSTICAS	% PLAZAS EMPRESAS TUR.	% PLAZAS EMPRESAS TUR. URBANAS
Donostia / SS	1233	113	1346	86%	33%	35%
Bilbao	1036	291	1327	88%	28%	28%
Bermeo	295	10	305	95%	81%	87%
Zarautz	180	11	191	77%	20%	47%
Getxo	169	18	187	94%	67%	67%
Hondarribia	147	8	155	83%	33%	59%
Vitoria-Gasteiz	95	15	110	64%	8%	9%
Barakaldo	102	5	107	88%	16%	16%
Bakio	85	8	93	89%	62%	67%
Lekeitio	89	2	91	94%	60%	60%
Sopela	82	10	92	96%	35%	75%
Mundaka	80	5	85	90%	35%	53%
Plentzia	62	7	69	93%	77%	79%
Irun	33	12	45	71%	18%	19%
Gernika-Lumo	43	2	45	80%	48%	48%
Orio	37	3	40	75%	15%	46%
Zumaia	38	5	43	81%	22%	56%

Nota: En el concepto "% Plazas Empresas Tur. Urbanas" se ha excluido del total de plazas turísticas las que corresponden a "Agroturismo", "Casa rural" y "Campings", que no se sitúan en entornos urbanos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de [REATE](#) (13/11/2025).

Salvo en Vitoria-Gasteiz e Irun, las VTs suponen más del 75 % de las empresas turísticas de alojamiento de estas 17 poblaciones, aunque su incidencia en el número de plazas que aglutinan es diversa: destacan en Bermeo y Plentzia —por encima del 75 %—; superan el 50 % en Getxo,

²⁵ PARLAMENTO EUROPEO, [Data collection and sharing relating to short-term accommodation rental services](#), mayo 2024.

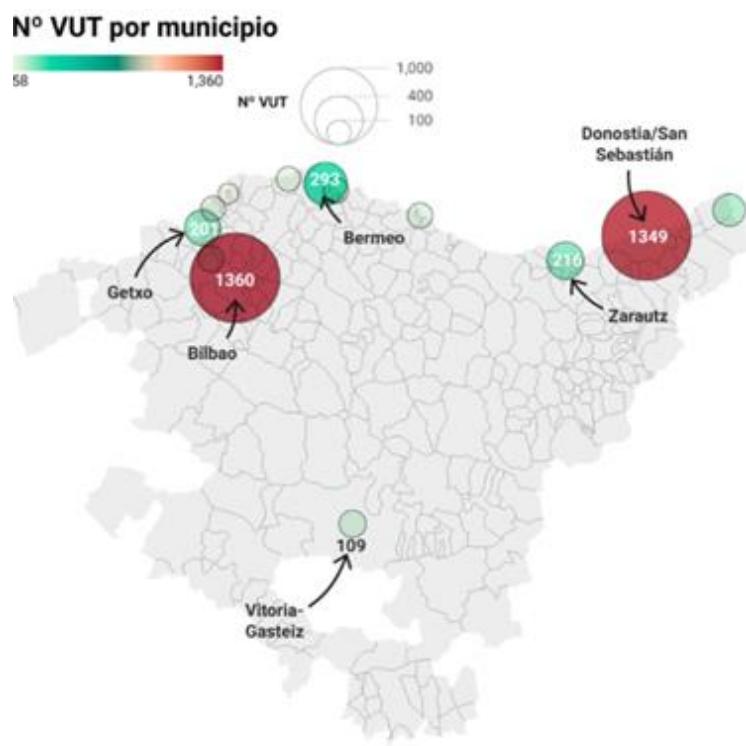
²⁶ AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, [La regulación de las viviendas de alquiler turístico](#), 26 julio 2018.

Bakio y Lekeitio mientras que, en el otro extremo, en Vitoria-Gasteiz suponen el 8 %. En cambio, si el análisis se centra en las plazas turísticas que tienden a concentrarse en los entornos urbanos, el porcentaje de VTs rebasa el 50 % en las siguientes poblaciones: Bermeo, Getxo, Hondarribia, Bakio, Lekeitio, Sopela, Mundaka, Plentzia y Zumaia.

En algunos de los municipios costeros con tradición turística las **VTs han tomado el relevo de los alquileres temporales estivales** (vivienda secundaria) —Lekeitio, Mundaka, Bakio y Plentzia, donde las viviendas no principales suponen más del 40 %²⁷—, a la vez que han contribuido a cubrir la posible escasez de oferta turística en otras modalidades de establecimientos de alojamiento.

- (27) La concentración local de VTs muestra la **importancia de la localización espacial del destino turístico**, siendo Bilbao —con el museo Guggenheim como atractor—, Donostia/San Sebastián —destino turístico tradicional— y las poblaciones costeras en las que más se han implantado.

Mapa 1. VTs según municipios. Ubicaciones principales (n.º)



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de [REATE](#) (04/03/2025).

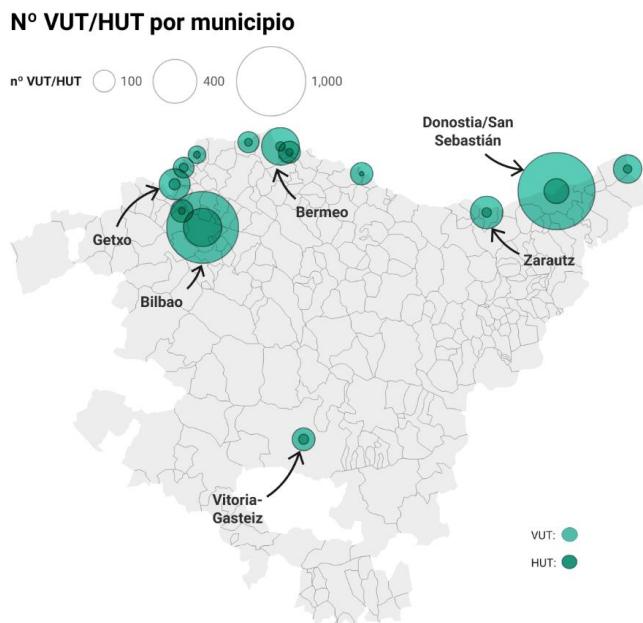
Analizada la evolución de las VTs y HTs en Euskadi se puede estimar que su variación es paralela²⁸, aunque a nivel municipal pueden darse diferentes casuísticas. Así, las dos poblaciones con mayor número de VTs, Bilbao y Donostia/San Sebastián, divergen en su oferta: mientras

²⁷ EUSTAT, [Viviendas de la C.A. de Euskadi por ámbitos territoriales según tipo](#), 1 enero 2023.

²⁸ Se aprecia una correlación positiva significativa (0,87).

que, en la primera, el 21 % (289) de los alojamientos son HTs, en la segunda, estos suponen el 8 % (114) del total.

Mapa 2. VTs y HTs según municipios. Ubicaciones principales (n.º)



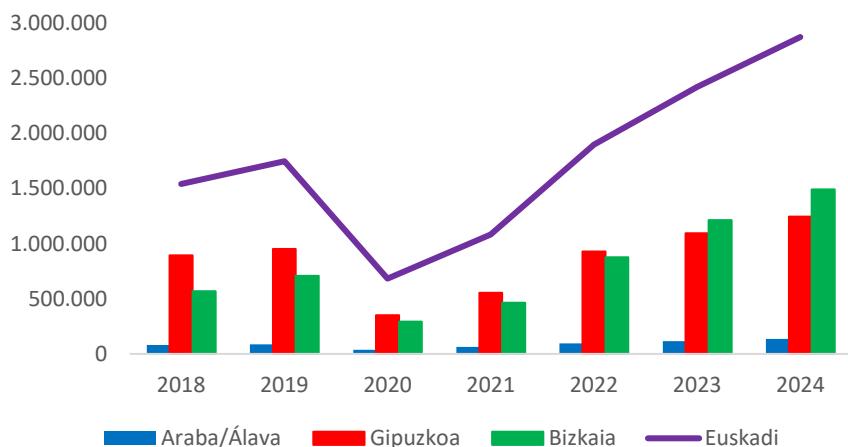
FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de [REATE](#) (04/03/2025).

Asimismo, el 9 % de las HTs y el 3 % de las VTs se hallan en el medio rural²⁹.

- (28) Un 21 % de las VTs (1.150) están registradas a nombre de 329 personas jurídicas y una veintena de ellas concentra el 50 % (622) de las VTs, con 2.869 plazas —ninguna de ellas explota HTs—. Estas VTs se ubican en su mayoría en Gipuzkoa (61 %), principalmente en Donostia/San Sebastián [casi el 50 % (575) del total de VTs], donde destaca la actividad de las empresas de gestión.
- (29) Las pernoctaciones en VTs contratadas en Euskadi a través de cuatro plataformas en línea —Airbnb, Booking, Expedia y Tripadvisor— superaron en 2024 las 2.875.000 noches, un 19 % por encima del año precedente, destacando, por Territorios Históricos, el crecimiento en Bizkaia (un 23 %), por encima de Gipuzkoa, a la que adelantó en 2023 por primera vez desde que se cuenta con esta información.

²⁹ A los efectos de la [Ley de Turismo](#), se entiende por medio rural «*aquel en el que predominantemente se desarrollan actividades agrícolas, forestales, pesqueras de carácter fluvial y ganaderas*» (artículo 49.2, tercer párrafo, de la [Ley de Turismo](#)).

Gráfico 7. Pernoctaciones reservadas vía plataforma en línea en Euskadi. Evolución en Euskadi y por Territorio Histórico (2018-2024)



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT, [Guest nights spent at short-stay accommodation offered via collaborative economy platforms by NUTS 3 region - experimental statistics](#), 2 julio 2025.

Estas cifras sitúan a Euskadi en 2024 alejada de las cifras de Andalucía (44 millones de pernoctaciones) —que encabeza el ranking de regiones europeas—, Canarias (26,9 millones), Cataluña (25,6 millones) y Madrid (12,5 millones)³⁰.

Desde una dimensión provincial, los Territorios Históricos se posicionan lejos de provincias como Málaga (22,5 millones), Alicante (15,1 millones), Barcelona (14,6 millones) y Madrid (12,5 millones). Bizkaia (1,5 millones) y Gipuzkoa (1,2 millones) ocupan la zona media del ranking provincial y Álava (0,1 millones) se sitúa en la zona final —en concreto, en las posiciones 26, 27 y 56, respectivamente, de un total de 59—.

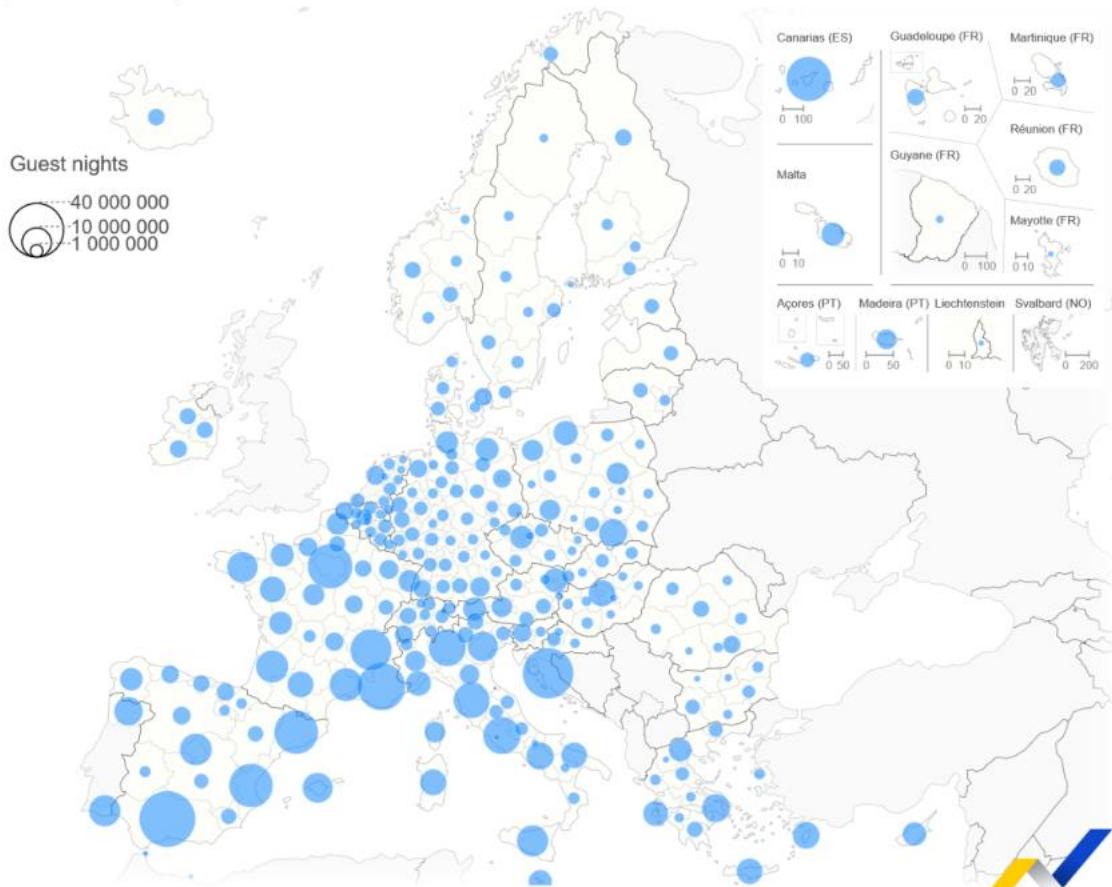
Para situar estas pernoctaciones vascas en el contexto de la UE, en 2024 se reservaron 854 millones de pernoctaciones en UE a través de las cuatro plataformas mencionadas —un 19 % más que el año precedente—. Más de la mitad de esas estancias se concentraron en Francia (192 millones de pernoctaciones), España (171 millones) e Italia (127 millones).

En siguiente mapa se muestra cómo fue el reparto de esas estancias turísticas.

³⁰ EUROSTAT, [The 20 most popular regions account for nearly half the total guest nights](#), junio 2025.

Mapa 3. Pernoctaciones de corta estancia reservadas a través de plataformas en línea

**Guest nights spent at short-stay accommodations booked via online platforms
(NUTS2, 2024)**



FUENTE: EUROSTAT, “[Short-stay accommodation offered via online collaborative economy platforms](#)”, junio 2025, página web de Eurostat.

- (30) Finalmente, por lo que respecta a la proporción de VTs respecto al total de viviendas³¹, en Euskadi se sitúa en 0,51. Por comunidades autónomas, la proporción más elevada la presenta Canarias (4,71) y la más baja, Extremadura (0,29), cercana a la Comunidad Foral de Navarra (0,51), Aragón (0,58) y Castilla y León (0,68). Atendiendo a la CAE, Álava arroja un índice de 0,23; Bizkaia, 0,5; y Gipuzkoa 0,65.

De todos modos, si se pone el foco en cada municipio, los índices ofrecen realidades dispares; disparidad que se puede extender si se analizan las diferentes zonas municipales —en especial a las zonas céntricas—.

³¹ Es uno de los criterios usados para testear el estado de las VTs en el municipio, pero se puede recurrir a otros indicadores de saturación turística.

Tabla 3. VTs con relación a viviendas urbanas y habitantes en municipios que han iniciado o llevado a cabo modificaciones en sus planeamientos

MUNICIPIOS	VTs / VIVIENDAS URBANAS (%)	PLAZAS VTs / 1.000 HABITANTES (%)
Bakio	2,57	117,8
Bilbao	0,76	14,3
Donostia/San Sebastián	1,52	32,7
Getxo	0,53	16,9
Hondarribia	2,1	47,7
Laguardia	1,82	81,2
Lekeitio	1,71	47,4
Mundaka	5,93	209,7
Vitoria-Gasteiz	0,09	1,7
Zarautz	1,86	42,6
Zumaia	1,57	29,3

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de EUDEL, [Viviendas y habitaciones de uso turístico. Análisis y diagnóstico de la situación actual](#), versión octubre 2024.

IV. PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

- (31) Los poderes públicos deben garantizar la existencia de una competencia efectiva en los mercados y no introducir distorsiones mediante la regulación. La **salvaguarda de la libre competencia** constituye un **principio de interés general**, que únicamente puede ser mermado si es necesario para la consecución de otros fines de interés general y bajo el cumplimiento de determinadas premisas³².
- (32) Sin embargo, en ocasiones, las administraciones públicas, cuando actúan en ejercicio de las competencias normativas que le son propias, pueden generar un impacto negativo en las condiciones de competencia de los mercados afectados y dificultar la existencia de una competencia efectiva o, incluso, impedirla cuando las barreras de entrada son absolutas (cierre de mercado). Estas situaciones deberían evitarse mediante un análisis previo (*ex ante*) y constante (*ex post*) de la regulación que afecte a las actividades económicas.
- (33) La regulación no debe introducir trabas indebidas a la competencia —barreras de entrada a un mercado o restricciones al ejercicio de una actividad— contrarias al interés general.
- Las barreras de entrada o barreras al acceso se conceptúan como todas aquellas dificultades y costes que desalientan o directamente imposibilitan la entrada de nuevos operadores en un determinado mercado —necesidad de otorgamiento de licencia o autorización previa por la administración, imposición de requisitos de solvencia elevados,

³² La libre competencia está reconocida en el artículo 38 de la CE: «Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación».

obligación de contar con domicilio social en determinado territorio, etc.—, impidiendo que se incremente la tensión competitiva y se generen, por tanto, mejores condiciones en la prestación de los servicios.

- Asimismo, también pueden establecerse restricciones al ejercicio de una actividad, de modo que los operadores establecidos o activos en un determinado mercado se ven impedidos de someter su actividad económica a las dinámicas competitivas del mercado —imposición de precios de venta de sus productos o servicios, restricciones a la publicidad, exigencia de renovación o actualización sucesiva de requisitos, aplicación retroactiva de nuevos requisitos, etc.—.

- (34) La existencia de fallos de mercado o la consecución de objetivos de interés general —sociales, medioambientales, etc.— puede requerir una regulación que introduzca barreras al acceso o restricciones al ejercicio de una actividad económica, pero dicha regulación deberá cumplir con los **principios de buena regulación**.
- (35) Estos principios se hallan recogidos en diferentes normas del ordenamiento jurídico³³, como en la [Ley Paraguas](#)³⁴, en la [LGUM](#), en la [LPAC](#) y en la [LRJSP](#). Entre otros, nos referimos a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Así, la regulación eficiente requiere que la normativa que afecte al acceso y ejercicio de actividades económicas se fundamente en dichos principios. Por ello, es necesario que en los procesos de elaboración de disposiciones normativas se realice un **análisis riguroso de los motivos** que las sustentan y de **las posibles alternativas** existentes, que deben quedar reflejados en el expediente. La aplicación de dichos principios obliga a **motivar** todas las opciones y permite asegurar que se toma, de entre todas las alternativas disponibles, la **decisión óptima**, con los mínimos costes para la competencia.

Asimismo, en la búsqueda de una mayor **seguridad jurídica y de la predictibilidad** del ordenamiento, los principios de buena regulación económica exigen que se realice una **planificación** normativa, que se complementará con una **evaluación** posterior. Junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los referidos principios, debe evaluarse periódicamente la aplicación de las normas en vigor para comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos, y si el coste y cargas derivados estaban justificados y adecuadamente valorados.

³³ Los principios de buena regulación han sufrido una evolución desde su origen y el listado de principios puede variar en función de la norma que los recoja. Asimismo, en ocasiones se citan como principios de buena regulación, principios de buena regulación económica, o principios de una regulación económica eficiente. En cualquier caso, su función es informar una buena práctica reguladora.

³⁴ La [Ley Paraguas](#), por una parte, establece la **prohibición** de supeditar el acceso o el ejercicio de una actividad de servicios a, entre otros, el cumplimiento de determinados requisitos, contenidos en su artículo 10; por otra parte, establece requisitos de aplicación excepcional, **sujetos a evaluación previa**, recogidos en el artículo 11. Se podrá supeditar, excepcionalmente, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de alguno de los requisitos recogidos en el artículo 11 cuando **no sean discriminatorios**, estén justificados por una **razón imperiosa de interés general** y sean **proporcionados**.

- (36) En el supuesto de que las instituciones competentes pretendan establecer restricciones a la implantación o desarrollo de actividades económicas, éstas deberán ser **necesarias**, esto es, fundamentarse en razones imperiosas de interés general, y adecuarse al principio de **proporcionalidad** y mínima distorsión, así como al de **no discriminación**.

El **principio de necesidad** exige que la competencia solo se restrinja para alcanzar objetivos de interés general que el mercado no puede alcanzar por sí solo. La iniciativa normativa tiene que estar justificada por una razón imperiosa de interés general³⁵. Debe contenerse una identificación clara de los fines perseguidos con la adopción de la norma y, además, justificarse que es el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de esos fines (artículo 129.2 de la [LPAC](#)).

El **principio de proporcionalidad** implica que se debe seleccionar, de entre las distintas medidas posibles, aquella que genere la menor distorsión para la competencia. Por lo tanto, debe constatarse expresamente que, para obtener el mismo resultado, no existan medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a las destinatarias, de modo que la norma contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir.

De conformidad con el **principio de no discriminación**, la iniciativa normativa no debe introducir medidas que resulten discriminatorias, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social.

La existencia de medidas que no reúnan los requisitos de no discriminación, necesidad y proporcionalidad constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios y, por tanto, un obstáculo al mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado afectado.

- (37) El **principio de neutralidad competitiva** supone que la regulación no beneficie injustificadamente a ningún operador con base en causas subjetivas³⁶. La **competencia fundamentada en los méritos** promueve que las empresas basen su éxito en el lanzamiento de ofertas con precios más competitivos, mejores calidades o productos novedosos, y que su éxito dependa de las decisiones de las personas consumidoras, y no de las del regulador. Por lo tanto, para lograr una competencia basada en los méritos es necesario que los poderes públicos mantengan una regulación que respete la neutralidad competitiva³⁷.

En consecuencia, se debe evitar introducir medidas proteccionistas que rompan la neutralidad competitiva o que falseen, restrinjan o impidan la competencia.

³⁵ Orden público; seguridad pública; protección civil; salud pública; preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social; protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores; exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales; lucha contra el fraude; protección del medio ambiente y del entorno urbano; sanidad animal; la propiedad intelectual e industrial; conservación del patrimonio histórico y artístico nacional; y objetivos de la política social y cultural (artículo 3.11 de la [Ley Paraguas](#)).

³⁶ COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva*, [G-2021-01](#), 7 julio 2021.

³⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Recomendación del Consejo sobre neutralidad competitiva*, [OECD/LEGAL/0462](#), 31 mayo 2021.

- (38) Por último, en el ejercicio de sus competencias normativas —iniciativa legislativa y potestad reglamentaria—, las administraciones públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, **seguridad jurídica, transparencia y eficiencia** (artículo 129.1 de la [LPAC](#)). Al efecto, en la exposición de motivos o en el preámbulo —según se trate— deberán justificar la adecuación del texto normativo a dichos principios.
- (39) Si la administración, a través del ejercicio de su potestad regulatoria, introduce restricciones injustificadas a la competencia que no cumplan con los principios indicados, **las autoridades de competencia podrán intervenir**, bien ejerciendo sus facultades de promoción, bien, en caso de normas de rango inferior a la Ley, las de impugnación³⁸.

V. RESTRICCIONES Y AFECTACIÓN A LA COMPETENCIA

- (40) El ejercicio de **la actividad de VT es libre**, sin más limitaciones que el cumplimiento de la legislación vigente que sea aplicable, de manera que cualquier operador interesado en la prestación de dicho servicio turístico puede establecerse en la CAE, previa presentación de la **declaración responsable** (artículo 18 de la [Ley de Turismo](#)).
- (41) Sin embargo, diferentes autoridades —situadas en distintos ámbitos territoriales e, incluso, materiales— han intervenido en la ordenación de las VTs, estableciendo **barreras al acceso y restricciones adicionales** al ejercicio de la actividad.

En definitiva, **el marco legal aplicable es complejo** y, tratándose de una actividad económica sujeta a la normativa en materia de turismo, también impactan en el acceso y en el ejercicio de la actividad **otras ramas del ordenamiento** (normativa en materia de propiedad horizontal, ordenación urbanística, ámbito fiscal y tributario), en cuya regulación confluyen ámbitos competenciales de los diferentes niveles de la organización territorial (nacional, autonómica, territorios históricos y local, e, incluso, normativa de la UE).

La normativa en materia de turismo también ha establecido ciertas condiciones que, como veremos seguidamente, pueden suponer una **carga para los operadores económicos** interesados en el acceso a la actividad económica y en su ejercicio.

- (42) En todo caso, la evaluación de las restricciones competitivas y su justificación **debe ser analizada caso por caso**, lo que se hace más necesario en la esfera local, donde la casuística de cada municipio es dispar. Los motivos que pueden justificar la intervención mediante unas medidas concretas en unos municipios pueden no ser extrapolables a otros (zonas tensionadas, dificultad de acceso a la vivienda residencial, actividad turística, capitalidad, zonas de protección especial, etc.).
- (43) Los numerosos recursos judiciales —algunos interpuestos por autoridades de competencia— han llevado a los tribunales a establecer **criterios** que orientan a las administraciones públicas

³⁸ De la facultad de impugnación se exceptúan las normas forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos (artículo 3.4, último inciso, de la [LAVC](#)).

sobre **cómo equilibrar los intereses de los distintos actores** (personas propietarias, usuarias, vecinas, etc.) y el interés general.

- (44) A continuación, atendiendo a sus ámbitos materiales, se analizan las distintas normativas que inciden en el acceso y en el ejercicio de la actividad de VTs en la CAE.

1. Normativa en materia de turismo

- (45) La competencia en materia de turismo en el estado se encuentra **descentralizada**, por lo que corresponde a las comunidades autónomas la regulación de las VTs. Debido a ello existe una **regulación muy dispar** entre comunidades autónomas. Si bien todas las comunidades autónomas han regulado estableciendo algún tipo de barrera para el acceso o el ejercicio de la actividad, algunas lo han hecho de manera especialmente restrictiva³⁹.
- (46) La CAE tiene competencia exclusiva en materia de turismo y, por lo tanto, en materia de VT debe atenderse a la regulación autonómica: la [Ley de Turismo](#) y su desarrollo reglamentario —[Decreto de VTs](#)— han establecido el régimen de funcionamiento, y los requisitos y condiciones que deben cumplir las VTs, aunque, como apuntábamos, también puede haber normativas correspondientes a otros ámbitos materiales que incidan en la actividad.

Para ser considerada VT la vivienda deberá ofrecerse o comercializarse como alojamiento por motivos turísticos o vacacionales, siendo cedida temporalmente, de forma reiterada o habitual y a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad⁴⁰.

Se presumirá *habitualidad* cuando se realice publicidad o comercialización en cualquier tipo de soporte, medio o canal de oferta turística o cuando se facilite alojamiento por un periodo de tiempo continuo igual o inferior a 31 días dos o más veces dentro del mismo año⁴¹.

- (47) Para acceder a la actividad de VT el operador económico debe presentar una **declaración responsable** ante la dirección del Gobierno Vasco competente en materia de turismo⁴². La presentación de la declaración responsable conllevará la inscripción, de oficio, en el REATE, de

³⁹ En este sentido, hay comunidades autónomas —como Cantabria— que han llegado incluso a establecer requisitos que operan con carácter retroactivo, exigiéndose, a los operadores ya inscritos, la actualización de su inscripción. La Asociación de Viviendas de Uso Turístico de Cantabria (AVUTCAN) ha recurrido la retroactividad de la norma, por lo que habrá que esperar al pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria.

Otras, como la Comunidad Valenciana, establecen una limitación temporal de 5 años a la validez de la inscripción en el registro, no permiten la cesión por habitaciones, el plazo de la cesión de la VT debe ser por tiempo inferior o igual a 10 días, y establece obligaciones como contar con ascensor y contar con conexión a internet.

⁴⁰ Artículo 53.1 de la [Ley de Turismo](#).

⁴¹ Artículo 53.7 de la [Ley de Turismo](#).

⁴² [Ley de Turismo](#) y [Decreto de VTs](#). De conformidad con la definición dada en la [Ley Paraguas](#), la *declaración responsable* es el documento suscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad.

modo que la **inscripción registral** surtirá **efectos desde el día en que se haya presentado**, de forma completa, la declaración responsable, y dará lugar a la asignación de un número identificativo, que se comunicará a la persona titular de la actividad⁴³.

- (48) Exigir la **inscripción en un registro público** para el inicio de la actividad implica un **obstáculo** para los operadores⁴⁴ que solo debería ser impuesto de manera excepcional y cuando concurran motivos que lo justifiquen⁴⁵.
- (49) La inscripción no tendrá carácter constitutivo⁴⁶, pero, de conformidad con lo establecido en la Ley de Turismo, la publicidad, comercialización o realización efectiva de una actividad turística sin haber *presentado la declaración responsable* de inicio de actividad tendrá la consideración de oferta ilegal o actividad clandestina e implicará la incoación del correspondiente expediente sancionador⁴⁷. Lo que habilita para realizar la actividad de VT es, por tanto, la *presentación de la declaración responsable*.
- (50) Ese carácter declarativo ha de ser puesto en relación con la obligatoriedad de contar con un **número de inscripción registral**; así, el Decreto de VTs establece que la actividad turística alojativa *debe identificarse con el número de inscripción registral en todo acto de promoción, comercialización o facilitación*.

⁴³ El REATE es un registro público de naturaleza administrativa, adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de turismo, que tiene por objeto la inscripción de empresas turísticas y de sus establecimientos o de personas físicas o jurídicas que sean titulares de una empresa turística o que ejerzan una actividad turística en Euskadi (artículo 24.1 de la Ley de Turismo). La inscripción en el REATE no comportará el devengo de ninguna tasa, de conformidad con lo previsto en el artículo 44 k) del texto refundido de la Ley de Tasas, en su redacción dada por la disposición final segunda de la Ley de Turismo.

⁴⁴ La Directiva de Servicios asimila el concepto de autorización con la obligación de inscripción en un Registro: «*El concepto de "régimen de autorización" debe abarcar, entre otros, los procedimientos administrativos mediante los cuales se conceden autorizaciones, licencias, homologaciones o concesiones, pero también la obligación, para poder ejercer una actividad, de estar inscrito en un colegio profesional o en un registro, en una lista oficial o en una base de datos, de estar concertado con un organismo o de obtener un carné profesional. La concesión de una autorización puede ser resultado no solo de una decisión formal, sino también de una decisión implícita derivada, por ejemplo, del silencio administrativo de la autoridad competente o del hecho de que el interesado deba esperar el acuse de recibo de una declaración para iniciar la actividad en cuestión o para ejercerla legalmente.*

Véanse, en estos mismos términos, AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe en relación con el proyecto de Decreto de entidades de asesoramiento a las explotaciones agrarias, su reconocimiento y registro*, LEA/AVC 873-NORM-2025, 23 diciembre 2025; AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe al Anteproyecto de Ley de Turismo de Euskadi*, LEA/AVC 129-NORM-2015, 31 diciembre 2015.

⁴⁵ La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de diciembre de 2019, asunto C-390/18, *Airbnb Ireland [ECLI:EU:C:2019:1112]* establece la asequibilidad de la vivienda y la escasez de viviendas de alquiler como «una razón imperiosa de interés general» y concede, en consecuencia, una amplia discrecionalidad a las autoridades nacionales para definir normas proporcionadas para los servicios de hostelería, incluido el registro obligatorio, la limitación de licencias y el diseño de políticas públicas para evitar la «turistización», el abandono de los centros urbanos y la disminución de la calidad de vida en ellos, en detrimento de sus residentes.

⁴⁶ Artículo 24.1 de la Ley de Turismo.

⁴⁷ Artículos 27.1 y 53.6 de la Ley de Turismo. Si bien la inscripción tiene carácter declarativo, la presentación de la declaración responsable es *conditio sine qua non* para poder realizar la actividad económica.

Precisamente, esa **publicidad o comercialización** de la VT a través de un canal de oferta turística es una de las condiciones que lleva a presumir que la actividad alojativa es habitual⁴⁸ —la *habitualidad* en la oferta o comercialización de la vivienda es uno de los requisitos exigidos para que la cesión temporal de la vivienda sea considerada VT⁴⁹—. Al respecto, la Ley de Turismo considera ilegal la actividad realizada sin haber presentado la declaración responsable —nada dice sobre la inscripción registral—, y esa actividad comprende, no solo la realización efectiva de la actividad turística, sino también «*la publicidad, comercialización*».

- (51) De la lectura del Decreto de VTs se desprende que la *inscripción registral* es requisito indispensable para la promoción, comercialización o facilitación de la VT. En consecuencia, debe existir un **automatismo** entre (1) presentación de la declaración responsable e (2) inscripción registral, de otro modo se estaría impidiendo —o retrasando— el acceso a la actividad económica.

La inscripción, como veíamos, surtirá efectos desde el día en que se haya presentado, *de forma completa*, la declaración responsable⁵⁰. No obstante, la verificación de que lo presentado *está completo* no puede suponer dilatar en el tiempo la inscripción registral.

Presentada la declaración responsable —en la que el operador indique que, para todos los requisitos establecidos en la normativa vigente, dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener el cumplimiento durante la vigencia de la actividad—, **podrá realizar la actividad económica**, que comprende la publicidad, comercialización y la realización efectiva de la actividad turística —en este caso, la actividad turística alojativa en VT—.

Por *completa* ha de interpretarse, por tanto, que debe verificarse que el operador manifiesta cumplir todos los requisitos que resulten de aplicación. La comprobación del cumplimiento material de lo manifestado se efectuará *ex post* —es decir, una vez que se haya realizado la inscripción registral—, de modo que no se supeditará el acceso a la actividad a que el órgano gestor del REATE compruebe que lo declarado es cierto.

De otro modo se estaría desvirtuando el carácter de la declaración responsable —que busca la inmediatez en el acceso a la actividad, sujetándose a una comprobación *posterior*— y, en verdad, se estaría supeditando el acceso a la actividad de VT a la *previa* comprobación del cumplimiento de los requisitos.

⁴⁸ Artículo 53.7 de la Ley de Turismo.

⁴⁹ Artículo 53.1 de la Ley de Turismo: «Son viviendas para uso turístico las viviendas, cualquiera que sea su tipología, que se ofrezcan o comercialicen como alojamiento por motivos turísticos o vacacionales, siendo cedidas temporalmente por la persona propietaria, explotadora o gestora y comercializadas directamente por ella misma o indirectamente, a terceros, **de forma reiterada o habitual** y a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad».

⁵⁰ Artículo 20.4 de la Ley de Turismo (resaltado propio): «La presentación de la declaración responsable de inicio de la actividad, **completa**, tiene como efecto inmediato la inscripción en el registro que se regula en el artículo 24 de la presente ley».

Artículo 7.1 del Decreto de VTs (resaltado propio): «La presentación **completa** de la declaración responsable de inicio de actividad habilita desde ese momento para el desarrollo de la actividad y tiene como efecto inmediato su inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi, en el que se le asignará un número de registro a cada vivienda, que será notificado a la persona titular de la actividad».

Si se contuviera algún extremo falso —por ejemplo, si se trata de una vivienda ubicada en una comunidad de propietarios y, necesitándola⁵¹, no tuviera la aprobación de la junta de propietarios—, la inexactitud podría conllevar la imposibilidad de continuar con la actividad de VT y la imposición de sanciones.

- (52) La propia normativa turística recuerda que las empresas turísticas que ofrezcan esta opción alojativa deberán cumplir los requisitos exigidos por la normativa vigente en materia de **infraestructuras, urbanismo, construcción y edificación**, de **seguridad, medio ambiente, sanidad y consumo, higiene y salud laboral** y **prevención de riesgos laborales**, así como los establecidos en cualquier otra normativa que les resulte de aplicación⁵².

Junto a esa referencia a los requisitos establecidos, con carácter general, en la normativa, el [Decreto de VTs](#) establece *requerimientos adicionales* a los que deberán ajustarse las VTs:

- requisitos edificatorios;
- capacidad máxima de alojamiento;
- condiciones de inmediata disponibilidad;
- elementos de seguridad;
- distintivo de VT o HT;
- seguro de responsabilidad civil;
- obligaciones de información en materia de seguridad ciudadana⁵³;
- cumplimiento de las normas de propiedad horizontal⁵⁴.

Además, deberá facilitarse la información mínima establecida con relación a las condiciones de la oferta y de uso de la VT⁵⁵.

- (53) La recientemente aprobada [Ley de medidas urgentes en materia de vivienda](#), que entró en vigor el 18 de diciembre de 2025, tiene por objeto sentar las bases de una intervención frente a la crisis habitacional que afecta tanto al parque de vivienda protegida como a la vivienda libre en Euskadi y, entre otras medidas, propone modular los efectos derivados de la proliferación de las VTs, singularmente en el mercado de alquiler en las zonas declaradas como de *mercado residencial tensionado*.

⁵¹ Como veremos en el apartado relativo a la normativa en materia de propiedad horizontal, actualmente, para la implantación de nuevas VTs se ha de contar con la aprobación expresa de la comunidad de propietarios.

⁵² Artículo 11 del [Decreto de VTs](#).

⁵³ [LOPSC; Real Decreto 933/2021, de 26 de octubre](#).

⁵⁴ A este respecto, como veremos en el epígrafe V.4, el artículo 19 del [Decreto de VTs](#) debe ser interpretado a la luz de la reciente modificación de la [IPH](#): la actividad de alojamiento turístico no podrá ejercerse si los estatutos o las normas que regulen la comunidad de propietarios contienen una prohibición expresa, pero, además, para su ejercicio se exige, desde abril de 2025, la aprobación expresa por parte de la Junta de Propietarios.

⁵⁵ Artículo 21 del [Decreto de VTs](#).

- (54) La norma introduce la suspensión automática de la presentación de las declaraciones responsables para las nuevas viviendas de uso turístico en *zonas de mercado residencial tensionado* (ZMRT), lo que supondrá un cierre de mercado a esta modalidad alojativa mientras se prolongue tal declaración.

En concreto, la [Ley de medidas urgentes en materia de vivienda](#) ha modificado el apartado 4 del artículo 20 de la [Ley de Turismo](#), que queda redactado como sigue:

«4.– *La presentación de la declaración responsable de inicio de la actividad, completa, tiene como efecto inmediato la inscripción en el registro que se regula en el artículo 24 de la presente ley. No obstante, en aquellas zonas declaradas por el departamento competente en materia de vivienda como **zonas de mercado residencial tensionado**, se aplicará una suspensión automática del ejercicio de la actividad de nuevas viviendas y habitaciones de uso turístico, que se mantendrá durante toda la vigencia de dicha declaración, lo cual supondrá su no inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas».*

Algunos de los municipios que han iniciado cambios en sus normas urbanísticas enfocadas a las empresas turísticas de alojamiento, y en particular a las VTs, son susceptibles de ser declarados como ZMRT al haberse apreciado algunos de los criterios que se vinculan con un riesgo de oferta insuficiente de vivienda⁵⁶, aunque ninguno de esos criterios se liga a las VTs.

- (55) La definición de *zona tensionada* está establecida en la [Ley por el derecho a la vivienda](#), que introdujo el concepto de ZMRT —comúnmente denominadas *zonas tensionadas*—. Un área podrá ser declarada como tal cuando concurra, al menos, uno de los siguientes requisitos:

- que el coste medio de la hipoteca o del alquiler, incrementado con los gastos y suministros básicos, supere el 30 % de los ingresos medios de los hogares;
- que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado, en los cinco años anteriores, un incremento igual o superior en tres puntos porcentuales al crecimiento acumulado del IPC de la comunidad autónoma correspondiente.

Cuando se constate el cumplimiento de alguno de estos criterios en un municipio, la comunidad autónoma podrá iniciar el correspondiente procedimiento y solicitar formalmente su declaración como ZMRT. Una vez aprobada dicha declaración, se activarán diversos mecanismos de contención de los precios del alquiler y de protección de las personas arrendatarias, incluyendo la limitación de la actualización de las rentas y el control del precio inicial en los contratos suscritos con grandes tenedores⁵⁷.

A partir de la entrada en vigor de la [Ley de medidas urgentes en materia de vivienda](#), la declaración como ZMRT comporta, asimismo, como ya se ha indicado, la suspensión de la presentación de declaraciones responsables para nuevas VTs.

⁵⁶ [Ley por el derecho a la vivienda](#).

⁵⁷ Artículo 3 k) de la [Ley por el derecho a la vivienda](#): «*Gran tenedor: a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa».*

Los municipios que han culminado el proceso y han sido declarados como ZMRT son⁵⁸:

Tabla 4. Municipios de la CAE declarados como ZMRT

MUNICIPIO	PERIODO DE VIGENCIA DE LA ZONA TENSIONADA
Errenerria	Desde el 31 de enero de 2025 hasta el 31 de enero de 2028
Lasarte-Oria	Desde el 1 de mayo de 2025 hasta el 1 de mayo de 2028
Zumaia	Desde el 1 de mayo de 2025 hasta el 1 de mayo de 2028
Barakaldo	Desde el 1 de mayo de 2025 hasta el 1 de mayo de 2028
Irun	Desde el 1 de mayo de 2025 hasta el 1 de mayo de 2028
Galdakao (Distrito 2)	Desde el 30 de julio de 2025 hasta el 30 de julio de 2028
Donostia/San Sebastián	Desde el 30 de julio de 2025 hasta el 30 de julio de 2028
Astigarraga	Desde el 31 de octubre de 2025 hasta el 31 de octubre de 2028
Bilbao	Desde el 31 de octubre de 2025 hasta el 31 de octubre de 2028
Usurbil	Desde el 31 de octubre de 2025 hasta el 31 de octubre de 2028
Vitoria-Gasteiz, excepto la zona rural constituida por entidades locales menores no incluida en la trama urbana	Desde el 31 de octubre de 2025 hasta el 31 de octubre de 2028
Hernani	Desde el 3 de febrero de 2026 hasta el 3 de febrero de 2029
Lezo	Desde el 3 de febrero de 2026 hasta el 3 de febrero de 2029
Tolosa	Desde el 3 de febrero de 2026 hasta el 3 de febrero de 2029

Asimismo, se encuentran en proceso de ser declarados como ZMRT los siguientes municipios: Pasaia, Zestoa y Arrasate/Mondragón⁵⁹.

Además, hay otros municipios que cumplen las condiciones para iniciar los trámites y ser declarados como ZMRT⁶⁰.

⁵⁸ Declaraciones de ZMRT a enero de 2026. Véanse las siguientes Resoluciones de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana, por la que se publica la relación de ZMRT que han sido declaradas: [Resolución de 29 de enero de 2026](#), tercer trimestre de 2025; [Resolución de 29 de octubre de 2025](#), segundo trimestre de 2025; [Resolución de 29 de abril de 2025](#), primer trimestre de 2025; [Resolución de 28 de enero de 2025](#), cuarto trimestre de 2024.

Asimismo, las ZMRT pueden consultarse en MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA, [Consultar zonas de mercado residencial tensionado](#).

⁵⁹ Órdenes del consejero de Vivienda y Agenda Urbana, por las que se inicia el procedimiento de declaración de ZMRT: Lezo, [Orden de 15 de octubre de 2025](#); Tolosa, [Orden de 15 de octubre de 2025](#); Pasaia, [Orden de 21 de noviembre de 2025](#); Zestoa, [Orden de 21 de noviembre de 2025](#); y Arrasate/Mondragón, [Orden de 3 de diciembre de 2025](#).

⁶⁰ Los municipios contenidos en la tabla pueden haber sido posteriormente declarados como ZMRT.

Ilustración 2. Municipios identificados como zonas tensionadas en su integridad (abril 2025)⁶¹

Araba	Bizkaia	Gipuzkoa
- Vitoria-Gasteiz	<ul style="list-style-type: none"> - Balmaseda - Basauri - Berango - Bermeo - Bilbao - Derio - Elorrio - Erandio - Ermua - Gorliz - Lekeitio - Portugalete - Santurtzi - Sestao - Sondika - Sopela - Urduliz 	<ul style="list-style-type: none"> - Arrasate/Mondragón - Azkoitia - Bergara - Deba - Getaria - Hondarribia - Legazpi - Oiartzun - Oñati - Orio - Pasala - Soraluze-Placencia de las Armas - Tolosa - Zarautz

FUENTE: OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA, [Informe sobre zonas tensionadas en Euskadi](#), abril 2025.

En consecuencia, hasta el año 2028 no será posible la incorporación de nuevas VTs en municipios de gran atracción turística de la CAE como Bilbao y Donostia/San Sebastián.

2. Normativa sobre alquileres de corta duración

- (56) A nivel competencial, la regulación en materia de vivienda corresponde, principalmente, a las comunidades autónomas, si bien el estado puede, a través de la regulación de materias cuya competencia tiene atribuida, afectar a dicha materia de manera indirecta, como, por ejemplo, a través de la regulación de arrendamientos urbanos, o a través de la fijación de las bases y coordinación del sector vivienda, vinculado a la planificación general de la actividad económica⁶².
- (57) Una novedad importante en la materia ha sido introducida con ocasión de la aprobación del [Reglamento de los servicios de alquiler de corta duración](#). Para su efectivo cumplimiento en el

⁶¹ Para la identificación de los municipios se han tenido en cuenta los indicadores de la [Ley por el derecho a la vivienda](#) para la declaración de ZMRT.

⁶² Estado: bases y coordinación del sector de vivienda, vinculado a la planificación general de la actividad económica, a la ordenación del crédito y a la concesión de beneficios fiscales, y a aquellas competencias exclusivas que se reserva el Estado como el derecho de disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Comunidades autónomas: elaboración de normativa propia en materia de vivienda e inspección, así como promoción pública, programación, control y seguimiento de las viviendas de protección oficial.

Entidades locales: promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera y conservación y rehabilitación de la edificación. Además de las competencias adicionales que les deleguen las comunidades autónomas.

estado se ha aprobado el [Real Decreto del RUA⁶³](#), que regula el procedimiento de **Registro Único de Arrendamientos (RUA)** y crea la **Ventanilla Única Digital de Arrendamientos**.

El sistema, que busca mejorar el acceso de las autoridades a los datos relativos a la prestación de servicios de alquiler de corta duración, así como la calidad de esos datos, permite la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de corta duración⁶⁴.

Así, desde el 1 de julio de 2025, todas las viviendas destinadas al alquiler de corta duración —esto es, alquiler de uso turístico y de uso temporal— deberán registrarse en el RUA y obtener un número de registro único (NRUA)⁶⁵. **Sin el NRUa los operadores de VTs no podrán ofertar su vivienda en plataformas en línea.**

Las **viviendas de uso temporal** no tienen carácter residencial permanente y están destinadas a soluciones habitacionales específicas (motivos turísticos, laborales, de estudio, tratamientos médicos, etc.). Se trata de alquileres regulados por la Ley de Arrendamientos Urbanos⁶⁶. Por lo tanto, para la obtención del número de registro no se requerirá información adicional por parte de las comunidades autónomas ni de los ayuntamientos.

Las **viviendas de uso turístico** están sujetas a regulación específica de las comunidades autónomas o ayuntamientos. En consecuencia, para su comercialización deberán realizarse los trámites necesarios ante las comunidades autónomas o ayuntamientos —analizados en el apartado VI.1 del presente estudio—, que son los órganos competentes para regular y supervisar la actividad turística alojativa.

- (58) La implantación del sistema de registro supone la necesidad de **solicitar, antes de ejercer la actividad económica, el NRUa a través de la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos**, así como la obligatoriedad de incluir dicho número en aquellas plataformas en línea en las que se publiciten las VTs. No obstante, su exigencia se debe a la necesidad de que las autoridades accedan a **datos fiables** con relación a la prestación de los servicios.

La creación de la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos tiene como objetivo principal facilitar la comunicación con las plataformas que comercializan viviendas, gestionar los números de registro e informar a las autoridades competentes sobre la actividad del sector.

⁶³ El [Real Decreto del RUA](#) ha sido recurrido por varias comunidades autónomas y asociaciones ante el Tribunal Supremo. Entre otros motivos, consideran que vulnera la competencia exclusiva autonómica en materia de turismo, así como establece obligaciones no amparadas por norma con rango de Ley. A este respecto, el Dictamen emitido por el Consejo de Estado con relación al proyecto de Real Decreto, señaló que, conforme a la [LGUM](#), las inscripciones en registros habilitantes que no sean realizadas de oficio por las autoridades competentes tienen carácter de autorización y solo pueden establecerse mediante una norma con rango de ley (artículo 17.1 de la LGUM). Asimismo, también subrayó que se estaba infringiendo el artículo 4.3 d) del [Reglamento de los servicios de alquiler de corta duración](#), que exige un registro único. Véase, Dictamen [1926/2024](#), del Consejo de Estado, de 18 de diciembre de 2024, VIVIENDA Y AGENDA URBANA.

⁶⁴ La [Ley de Arrendamientos Urbanos](#) no hace referencia a un plazo determinado para la constitución de un *arrendamiento de uso temporal* o un *arrendamiento de uso turístico*, sino que ha venido partiendo de la causalidad del negocio jurídico: la cesión de uso temporal con finalidad turística se someterá a la normativa sectorial turística, mientras que la cesión de uso temporal sin finalidad turística se someterá a la Ley de Arrendamientos Urbanos.

⁶⁵ Número de Registro Único de Alquiler (NRA o NRUa).

⁶⁶ Artículo 3.2 de la [Ley de Arrendamientos Urbanos](#).

Según reza la parte expositiva de la norma, el RUA garantizará la identificación de las VTs y facilitará su supervisión por parte de las administraciones. Asimismo, la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos centralizará los trámites relacionados con el registro y la consulta de datos, promoviendo una gestión eficiente y ágil para las y los ciudadanos, y para las administraciones, con el fin de asegurar el cumplimiento normativo y combatir las prácticas irregulares⁶⁷.

- (59) Las plataformas en línea, en cada anuncio publicado, deberán incluir el NRUA, que será otorgado por el Registrador o Registradora competente, **de forma automática e inmediata**.

Dicho NRUA será un **requisito indispensable para la comercialización** de las viviendas destinadas al alquiler de corta duración —entre las que se incluyen las VTs—.

Si hubiera errores en la documentación presentada, deberán subsanarse en 7 días hábiles. En caso de no proceder a su corrección, el Registrador o Registradora **suspenderá la validez** del NRUA y remitirá una comunicación a la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para que la Dirección General de Planificación y Evaluación dicte resolución ordenando a todas las plataformas en línea que tengan publicados anuncios relativos a ese NRUA para que, sin demora, **los eliminen o inhabiliten el acceso a ellos**.

De acuerdo con el Colegio de Registradores, en la CAE se han rechazado 699 solicitudes del NRUA (12 % de un total de 5.703 solicitudes)⁶⁸.

- (60) El objetivo principal de estas iniciativas es **equilibrar el desarrollo del mercado turístico** con la necesidad de proteger el derecho constitucional de **acceso a la vivienda**. Según señala el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, «*con estas medidas, se promueve una oferta más transparente y sostenible, al tiempo que se proporcionan a las administraciones públicas herramientas eficaces para la planificación urbanística y el control fiscal, reforzando la lucha contra la economía sumergida*»⁶⁹.

En el caso de las VTs, seguirán requiriendo cumplir con las normas establecidas por las comunidades autónomas y entidades locales, cuando corresponda.

- (61) En el caso de las VTs, para solicitar el NRUA, la persona arrendadora, además de «*realizar los trámites necesarios requeridos por las comunidades autónomas para poder ofrecer la vivienda en alquiler turístico*»⁷⁰, deberá presentar la siguiente documentación a través de la sede electrónica del Colegio de Registradores:

⁶⁷ Al efecto, las plataformas digitales tendrán la obligación de compartir periódicamente los datos relativos a los alojamientos con la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos.

⁶⁸ Datos de 8 de enero de 2026. No se especifica si los datos corresponden a alquileres de uso turístico o de uso temporal, pero se estima que un 70 % pueden corresponder al uso turístico. Véase, IDEALISTA, [Una de cada cinco viviendas de alquiler de corta estancia se quedan sin el código obligatorio](#), 20 enero 2026.

⁶⁹ MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA, [Ventanilla Única Digital](#), enero 2026.

⁷⁰ MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA, [¿Cómo obtener tu número de registro para tu alquiler de vivienda turística?](#), enero 2026.

- 1.- Referencia catastral y dirección exacta de la vivienda.
- 2.- Indicar si se trata de alquiler la vivienda completa o por habitaciones.
- 3.- Número de personas que podrán hacer uso de la vivienda.
- 4.- Cumple con los requisitos establecidos en la comunidad autónoma donde se encuentra la vivienda.

Con relación al procedimiento de inscripción y solicitud del NRUA, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana lo describe del siguiente modo: «*El colegio de registradores entregará un número de registro inmediatamente con carácter temporal. Tras las comprobaciones de la documentación entregada, y si todo es correcto, el colegio de registradores cambiará el estado del número de registro como definitivo*».

En todo caso, aunque la página web del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana no hace referencia a ello, la solicitud, además de en la sede electrónica del Colegio de Registradores, también **podrá presentarse directamente en papel** en el Registro de la Propiedad competente.

De otro modo, para realizar electrónicamente el trámite a través de la sede electrónica del Colegio es necesario contar con **certificado electrónico** y realizar la solicitud como **persona usuaria abonada** al servicio de presentación telemática del Colegio de Registradores; además, la inscripción registral con emisión asociada del NRUA lleva aparejado un **coste de 27,05 euros** por solicitud de código⁷¹.

- (62) Además, las plataformas en línea, en el mes de febrero de cada año, deberán presentar el *modelo informativo de arrendamientos de corta duración*. Lo presentarán para cada categoría y tipo de arrendamiento, y el modelo recogerá, al menos, un listado anonimizado de los arrendamientos celebrados por las personas arrendadoras que realicen un servicio de alquiler de alojamiento de corta duración a través de plataformas en línea⁷².
- (63) En definitiva, **se han incrementado las cargas burocráticas** mediante la necesaria inscripción en un registro adicional, pese a que el artículo 4.3 d) del Reglamento de los servicios de alquiler de corta duración prohíbe expresamente que una unidad esté sujeta a más de un procedimiento de registro.
- (64) A pesar de la finalidad de la norma, lo cierto es que la implantación del RUA ha introducido **nuevas barreras al acceso a la actividad y al ejercicio** de los operadores que ya estaban implantados, además de inseguridad jurídica.

Por una parte, se trata de un **trámite adicional** a realizar por los operadores —incluso por aquellos que ya estaban implantados—, a quienes se les exige la obtención de un número adicional (el NRUA) para poder continuar con la actividad que ya venían desarrollando.

⁷¹ COLEGIO DE REGISTRADORES, [Número de Registro de Alquiler](#), 29 enero 2026.

⁷² [Orden VAU/1560/2025, de 22 de diciembre](#), por la que se aprueba el modelo informativo para cada categoría y tipo de arrendamientos sujetos al artículo 10.4 del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.

Además, puede darse la circunstancia de que el **Registrador deniegue la inscripción en el RUA** —y ello pese a que el operador cuente con la documentación aceptada por la comunidad autónoma donde está implantada la vivienda—, pues la somete a un **análisis de comprobación adicional**, lo que conllevará la retirada del anuncio en las plataformas donde se exhiba⁷³ y, por ende, la expulsión del mercado⁷⁴.

Pese al escaso tiempo transcurrido desde su promulgación, la litigiosidad en la materia está siendo muy elevada⁷⁵, lo que refleja el alto grado de inseguridad jurídica que ha traído consigo la aprobación de la norma.

3. Normativa en materia de propiedad horizontal

- (65) En 2019 se modificó la [LPH](#) para permitir a las comunidades de propietarios *limitar o condicionar* el ejercicio de la actividad de alquiler turístico. En 2025, con ánimo de aumentar la seguridad jurídica⁷⁶, se modificó nuevamente la [LPH](#): para el ejercicio de la actividad de VT, «*deberá obtener previamente la aprobación expresa de la comunidad de propietarios*»⁷⁷.

En consecuencia, además de limitar o condicionar, a partir del 3 de abril de 2025, las comunidades de propietarios también podrán *prohibir* el ejercicio de la actividad⁷⁸.

⁷³ En relación con inscritas en la CAE: [Resolución de 9 de octubre de 2025](#), de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación negativa del registrador de la propiedad de Bilbao n.º 2, de una solicitud de asignación de código de alquiler de corta duración, uso turístico, para una vivienda; [Resolución de 30 de septiembre de 2025](#), de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Bilbao n.º 11, por la que se suspende la asignación de un número de registro único de alquiler de corta duración turístico por constar en los estatutos de la propiedad horizontal la prohibición de destinar las viviendas a hospederías.

⁷⁴ De acuerdo con el Colegio de Registradores, conforme a datos a 8 de enero de 2026, en la CAE se han rechazado 699 solicitudes de NRUA (12 % de un total de 5.703 solicitudes). No se especifica si los datos corresponden a alquileres de uso turístico o de uso temporal, pero se estima que en un 70 % pueden corresponder al uso turístico. Véase, IDEALISTA, [Una de cada cinco viviendas de alquiler de corta estancia se quedan sin el código obligatorio](#), 20 enero 2026.

⁷⁵ VALENTÍN PEÑATE, J., “[Una visión crítica del registro único de arrendamientos de corta duración en España](#)”, en *El notario del siglo XXI* (resaltado propio): «En menos de un año, la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública ha dictado más de cincuenta resoluciones en las que aborda las calificaciones emitidas por los registradores (...). Por un lado, las más numerosas, las que interpretan las cláusulas contenidas en los estatutos de la comunidad de propietarios que, si bien no prohíben expresamente las viviendas turísticas, estas se deben entender vetadas de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (...). Por otro lado, las resoluciones del Órgano Directivo que, considerando la normativa municipal de aplicación, concluyen que el alquiler turístico no es admisible, revocando el número provisionalmente asignado (...). Finalmente, aquellas otras resoluciones que obedecen a motivos varios como la incorrecta identificación de la finca (...).».

⁷⁶ GARCÍA ORTÍZ, J. “[Reforma de la Ley de Propiedad Horizontal introducida por la disposición final cuarta de la Ley Orgánica 1/2025](#)”, en *Noticias Jurídicas*, 9 abril 2025 (resaltado propio): «Hasta ahora el citado artículo 17.12 literalmente señalaba que “el acuerdo por el que se limite o condicione (...) La imprecisión terminológica empleada obligaba a doctrina y jurisprudencia a interpretar si el concepto “limitar y condicionar” era extensible a “prohibir”. (...) La nueva redacción incluye expresamente el término “prohibir” y zanja todas las dudas planteadas hasta ahora».

⁷⁷ Artículo 7.3 de la [LPH](#).

⁷⁸ Consecuentemente, se ha modificado el artículo 17.12 de la [LPH](#) y se ha introducido una disposición adicional segunda, relativa a la situación en la que quedan aquellos propietarios que estuvieran ejerciendo la actividad económica de VT con anterioridad a la entrada en vigor de la [LOSPJ](#).

- (66) Esa aprobación es, por tanto, una **barrera al acceso a la actividad**⁷⁹.

Quienes vinieran ejerciendo la actividad, podrán seguir desempeñándola⁸⁰, pero quienes deseen acceder al mercado de VTs, si los Estatutos no lo prohíben expresamente, para poder implantar una VT deberán recabar, previamente, la aprobación de la comunidad de propietarios.

- (67) Por lo que respecta a la prohibición en los **Estatutos**, para que ésta sea efectiva debe ser una **prohibición clara, precisa y expresa** del uso turístico⁸¹. De este modo, si la prohibición estatutaria cumple esos requisitos, la implantación de nuevas VTs estará vedada. Por el contrario, fórmulas genéricas como prohibir «*actividades económicas*» no es suficiente como para prohibir la actividad de alquiler turístico⁸². Por ello, en caso de que se contuviera una prohibición genérica en los Estatutos, quien desee realizar la actividad podrá solicitar la preceptiva aprobación a la junta de propietarios.
- (68) Para la aprobación se requiere una **mayoría cualificada** (en este caso, el voto favorable de las tres quintas partes de las propietarias que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de representación)⁸³. Incluso, podrá preverse una cuota especial de gastos o un incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda donde se realice dicha actividad económica⁸⁴.

⁷⁹ GARCÍA ORTÍZ, J. “[Reforma de la Ley de Propiedad Horizontal introducida por la disposición final cuarta de la Ley Orgánica 1/2025](#)”, en *Noticias Jurídicas*, 9 abril 2025: «(...) hasta ahora la regla general era que se admitían las viviendas turísticas salvo prohibición en contrario, sin embargo, a partir de ahora, no se admitirán, salvo autorización expresa».

⁸⁰ Disposición adicional segunda de la LPH.

⁸¹ STS 264/2025, de 18 de febrero [[ECLI:ES:TS:2025:725](#)]: «(...) la mera descripción del inmueble, con la indicación del destino de sus pisos o locales, no supone una limitación del uso o de las facultades dominicales, sino que su eficacia queda condicionada a que exista una prohibición fundada en una estipulación clara y precisa que la establezca».

⁸² Las siguientes previsiones estatutarias sí se han considerado suficientes como para prohibir la actividad económica turística: «no podrán ejercerse actividades profesionales, empresariales, mercantiles o comerciales de ningún tipo; reservándose su uso al de carácter exclusivamente residencial», en STS 1643/2023, de 27 de noviembre [[ECLI:ES:TS:2023:5197](#)]; «queda terminantemente prohibido la realización de actividad económica alguna en las viviendas (oficina, despacho, consulta, clínica, etc., ...) salvo que la propia subcomunidad de portal lo autorice por unanimidad previa consulta obligatoria de algún interesado», en STS 1671/2023, de 29 de noviembre [[ECLI:ES:TS:2023:5199](#)]; «Las viviendas se consideran como residencias familiares exclusivamente y en consecuencia no podrá desarrollarse en ellas, por sus propietarios, familiares o inquilino o terceras personas ninguna actividad profesional, comercial o industrial o cualquier otro uso no mencionado expresamente que altere el principio de "residencia familiar". Esta prohibición que se establece por deseo unánime de todos sus propietarios, será mantenida invariablemente como condición expresa en todas las transmisiones de dominio que puedan tener lugar por cesión, venta, herencia o cualquier otra causa», en STS 90/2024, de 24 de enero [[ECLI:ES:TS:2024:196](#)]; «[...]los pisos deberán destinarse a viviendas u oficio de profesiones liberales o industriales ya establecidas. En ningún caso podrán dedicarse los pisos a Colegio, Fonda, Pensión, Clínica para hospitalización de enfermos de cualquier clase y a fines vedados por la moral (sic) o la Ley, a industria o depósitos que atenten a la comodidad o higiene de los demás condeños o a la seguridad o integridad de la finca», en STS 95/2024, de 29 de enero [[ECLI:ES:TS:2024:315](#)]; «Cambiar el uso de la vivienda por otro distinto de su habitual y permanente, transformándola en local comercial o industrial, ni destinarlala, ni aun en parte, a colegios, academias, hospederías, depósitos, agencias, talleres ni a fines vedados por la moral por la Ley», en STS 105/2024, de 30 de enero [[ECLI:ES:TS:2024:331](#)].

⁸³ Artículo 17.12 de la [LPH](#).

⁸⁴ Siempre que esa modificación no suponga un incremento superior al 20 % (artículo 17.12 de la [LPH](#)).

Atendiendo a los intereses en conflicto⁸⁵, optar por una mayoría cualificada —por oposición a exigir unanimidad— podría considerarse proporcional para *limitar*⁸⁶ la actividad de VT. De otro modo, si se exigiera unanimidad para vetar la actividad, bastaría la oposición de quien quiera destinar la vivienda a alquiler turístico para que no se prohíba⁸⁷. Sin embargo, exigir esa mayoría para *aprobar* la actividad de alquiler turístico dificulta obtener la necesaria aprobación —que, recordemos, constituye una barrera de acceso al mercado de VTs—.

- (69) Exigir la aprobación de la Junta de Propietarios para permitir realizar la actividad de VTs es una barrera de acceso y, además, optar por una mayoría cualificada para adoptar el acuerdo dificulta —aún más— el acceso a la actividad económica.

4. Normativa en el ámbito urbanístico

- (70) El **urbanismo es una función pública** que tiene por objeto la ordenación, programación, dirección, supervisión, control y, en su caso, ejecución de, entre otros, la utilización o el uso del suelo⁸⁸.

Esta ordenación del uso del suelo permite **establecer un modelo de ciudad** y, en ocasiones, es indispensable para la consecución de determinados **objetivos de interés público** —protección del entorno urbano y medio ambiente, patrimonio histórico, orden público, derecho a la vivienda, etc.—, que pueden requerir, entre otros, el establecimiento de limitaciones a la implantación de determinadas actividades económicas.

- (71) Los ayuntamientos ejercen competencias propias en dicha materia, en particular en lo referido al planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística⁸⁹.

Muchos municipios han recurrido al ejercicio de la competencia en materia de urbanismo y se han valido de la aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico para regular la actividad referida a las VTs, añadiendo nuevas barreras al acceso y al ejercicio de la actividad, tratando de evitar o atenuar efectos no deseados para sus municipios (gentrificación turística, turistificación, déficit de vivienda residencial, etc.)⁹⁰.

⁸⁵ STS 1233/2024, de 3 de octubre [[ECLI:ES:TS:2024:4791](#)]: «el desarrollo de una actividad de tal clase genera molestias y perjuicios (...) como los que se exteriorizan por el presidente de la comunidad de vecinos demandada y que la realidad social constata, especialmente en zonas de mayor incidencia turística, en las que el ocio difícilmente se concilia con el descanso de los ocupantes de las viviendas con fines residenciales (...). Las propias normas estatutarias posibilitan vedar de antemano determinadas actividades que permitan delimitar a los copropietarios la finalidad fundamentalmente residencial de sus inmuebles, sin que la vida vecinal se vea alterada por actividades económicas que la experiencia demuestra introducen un elemento perturbador en la convivencia comunitaria».

⁸⁶ O, en su grado máximo, prohibir.

⁸⁷ En este sentido, STS 1233/2024, de 3 de octubre [[ECLI:ES:TS:2024:4791](#)].

⁸⁸ Artículo 2 de la [Ley de Suelo](#).

⁸⁹ Artículo 25 de la [LBRL](#).

⁹⁰ La ordenación urbanística municipal se llevará a cabo, según los casos, mediante los instrumentos de planeamiento recogidos en el artículo 59 y siguientes de la [Ley de Suelo](#).

Sin embargo, en el diseño de esos instrumentos urbanísticos, las autoridades municipales pueden introducir restricciones a la implantación y desarrollo de actividades económicas que generen un impacto negativo en las condiciones de competencia de los mercados afectados o, incluso, pueden impedirla cuando las barreras de entrada son absolutas, como en el caso de que propicien un cierre de mercado.

Las medidas de ordenación urbanística pueden afectar específicamente al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio, por lo que es aplicable la [Ley Paraguas](#), aun cuando las restricciones emanen de «normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural»⁹¹.

- (72) En un repaso de la experiencia comparada se aprecia que entre las **medidas limitativas** implantadas se hallan: (1) la prohibición parcial; (2) el establecimiento de un número máximo de días por año; (3) la exigencia de la presencia del propietario; (4) la prohibición de múltiples propiedades; (5) la exigencia de licencias, entre otras⁹².

Además, también se han incluido medidas relacionadas con la ubicación, la cantidad o la calidad, relativas a⁹³:

- Número o porcentaje de VTs o HTs.
- Limitación de superficie o edificabilidad.
- Limitación de plazas por habitante.
- Localización: zonas, planta del edificio, en edificios anteriores a un año determinado...
- Distancia mínima entre alojamientos.
- Limitación de plantas.
- Tamaño y características de la vivienda.
- Condiciones de accesibilidad, habitabilidad y seguridad: acceso independiente, ascensor, etc.
- Condiciones particulares para fomentar la rehabilitación y conservación del patrimonio.
- Equiparación de las HTs a las VTs en el tratamiento.

Estas medidas han sido implantadas de forma individual o en conjunción con otras.

- (73) La evaluación de las restricciones competitivas y su justificación debe ser **analizada caso por caso**, lo que se hace más necesario en la esfera local, donde la casuística de cada municipio es dispar; los motivos que pueden justificar la intervención mediante unas medidas concretas en

⁹¹ Sobre la aplicación de la [Directiva de Servicios](#), norma que se transpone en el ordenamiento mediante la [Ley Paraguas](#), véase STJUE de 22 de septiembre de 2020, asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18, *Cali Apartaments* [ECLI:EU:C:2020:743].

⁹² Se han establecido: (1) límites de días en ciudades como Amsterdam (30 días), Berlín (90 en residencia secundaria), Copenhague (70), Dublin (90 en residencia primaria), Madrid (90), Paris (120 en residencia secundaria); (2) exigencia de la presencia del propietario si es su vivienda principal: París; (3) prohibición de múltiples propiedades: Berlín; (4) exigencia de licencia/registro: Amsterdam, Berlin, Dublin, Madrid, Paris (si es residencia secundaria). Véase Gaußa, P.; Genslerb, S.; Kortenhause, M.; Riedeld, N.; Schneider, A., “[Regulating the sharing economy: The effects of day caps on short- and long-term rental markets and stakeholder outcomes](#)”, en *Journal of the Academy of Marketing Science*, 52(2), junio 2024.

⁹³ EUDEL, [Viviendas y habitaciones de uso turístico: Bases y criterios para su regulación en el planeamiento municipal](#), resumen ejecutivo, octubre 2024.

unos municipios pueden no ser extrapolables a otros (zonas tensionadas, dificultad de acceso a la vivienda residencial, actividad turística, capitalidad, zonas de protección especial, etc.)⁹⁴.

4.1. Tratamiento jurisprudencial

- (74) La idoneidad de la actuación mediante **instrumentos urbanísticos** ha sido respaldada por el Tribunal Supremo⁹⁵ —a diferencia del recurso a la ordenanza municipal, que ha sido cuestionado en vía judicial⁹⁶—. El Tribunal Supremo, al respecto, ha dado por buena la intervención municipal en la regulación de actividades económicas, señalando que: «*Es una decisión adoptada por la Administración que mejor conoce la ciudad (...), que la ha justificado en la Memoria (...)*».
- (75) Asimismo, en 2020 el TJUE respaldó la potestad de los municipios para regular la implantación de VTs mediante el planeamiento urbanístico. Según su doctrina, cabe imponer restricciones a su libertad de establecimiento siempre que estas no sean discriminatorias, sean proporcionales y se justifiquen por razones imperiosas de interés general, como **evitar la escasez de vivienda, garantizar la diversidad social y preservar el entorno urbano**⁹⁷.

Este fue el caso de París que, para alcanzar el objetivo de garantizar una oferta suficiente de viviendas asequibles para alquilar a largo plazo, en ciertas zonas sometió a autorización el arrendamiento de inmuebles destinados a alquiler turístico.

Con anterioridad, el TJUE también había señalado, con relación a las restricciones establecidas por los Estados miembros a la libertad de establecimiento y a la proporcionalidad, que⁹⁸:

«*(...) deben cumplir los requisitos de proporcionalidad derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es decir, que sean adecuadas para garantizar el cumplimiento del objetivo perseguido y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo. Además, debe recordarse en este contexto que una normativa nacional*

⁹⁴ EUDEL ha elaborado una guía para los Ayuntamientos de Euskadi que ofrece unas bases comunes y orientaciones para la regulación del uso turístico en el planeamiento urbanístico en la que realiza recomendaciones, accesible en EUDEL, [Viviendas y habitaciones de uso turístico: Bases y criterios para su regulación en el planeamiento municipal](#), resumen ejecutivo, octubre 2024.

⁹⁵ Que se plasma en, entre otras, STS 1550/2020, de 19 de noviembre [[ECLI:ES:TS:2020:3842](#)], FFJJ sexto y noveno.

⁹⁶ Segundo la STSJPV 1/2020, de 9 de enero [[ECLI:ES:TSJPV:2020:195](#)], no es posible, fuera de sus instrumentos normativos –los planes– entrar a regular usos del suelo mediante instrumentos como las ordenanzas municipales que se han empleado para introducir limitaciones adicionales que desvirtúan la declaración responsable o la comunicación previa, o para regular los usos del suelo.

⁹⁷ STJUE de 22 de septiembre de 2020, asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18, *Cali Apartments* [[ECLI:EU:C:2020:743](#)]. Esta sentencia reconoce la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento como una posible razón imperiosa de interés general. En relación con la política de vivienda protección oficial, el TJUE ya había precisado anteriormente que «*las exigencias de la política de vivienda de protección oficial y su régimen de financiación en un Estado miembro pueden constituir igualmente razones imperiosas de interés general*» y que las exigencias «*relativas a la política de vivienda social de un Estado miembro pueden ser razones imperiosas de interés general y, por tanto, justificar restricciones*», en STJUE de 1 de octubre de 2009, asunto C-567/07, *Woningstichting Sint Servatius* [[ECLI:EU:C:2009:593](#)] y STJUE de 8 de mayo de 2013, asuntos acumulados C-197/11 y C-203/11, *Libert y otros* [[ECLI:EU:C:2013:288](#)]. Estas razones imperiosas de interés general se suman a las ya contempladas en el artículo 3.11 de la [Ley Paraguas](#).

⁹⁸ SSTJUE de 23 de diciembre de 2015, asunto C-293/14, *Hiebler* [[ECLI:EU:C:2015:843](#)], apartado 65; y 11 de junio de 2015, asunto C-98/14, *Berlington Hungary y otros* [[ECLI:EU:C:2015:386](#)], apartado 64.

sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática».

- (76) Se reconoce, asimismo, que el planeamiento urbanístico puede limitar la implantación de determinadas actividades económicas —como las VTs— considerando que no desarrollan un uso residencial; para ello, la regulación deberá estar debidamente fundamentada en **razones de interés general**, ser **proporcionada** y **no constituir una restricción absoluta**, pudiendo ser así compatible con la libertad de establecimiento⁹⁹.

Al respecto, previamente el Tribunal Supremo había admitido la legalidad de la posibilidad de que los ayuntamientos estableciesen limitaciones al número máximo de VTs por edificio o por sector. Consideró que cabe excluir *a priori* que en un determinado ayuntamiento concurran circunstancias que puedan constituir una **razón imperiosa de interés general para limitar el número de VTs**¹⁰⁰.

El Tribunal Supremo también ha considerado legítimo que los ayuntamientos —«*regulando y ordenando su intensidad en función de criterios netamente urbanísticos*»— promuevan un **equilibrio entre el derecho a la vivienda** y el destino de determinadas viviendas **al alojamiento turístico**, asegurando que la implantación de estas viviendas sea compatible con los usos residenciales y la sostenibilidad del entorno urbano¹⁰¹. No obstante, ha advertido que los planes urbanísticos deben utilizar **criterios objetivos** para regular el impacto de las VTs en el territorio.

Por último, en 2024 ha sentenciado que **no cabe una restricción absoluta** ni interferir con la normativa del libre mercado y la libre competencia, debiendo contar las limitaciones restrictivas con una **justificación adecuada y suficiente**¹⁰²:

«...La regulación urbanística que impone limitaciones a la implantación de ciertos usos desde los instrumentos de planeamiento urbanístico debe estar debidamente fundamentada, teniendo en cuenta que estamos en presencia del ejercicio de una potestad de carácter discrecional como caracteriza a la potestad de planeamiento. Ahora bien, esa posibilidad, insistimos debidamente fundada, no debe implicar una restricción absoluta para los usos permitidos en la zona. (...) Por lo tanto, si mediante el planeamiento se organiza el territorio y se determinan los objetivos urbanísticos, es legítimo que dicho planeamiento defina y especifique los requisitos esenciales para la implantación de determinados usos. Esto incluye la compatibilidad de tales usos con los residenciales, la implantación sostenible de usos urbanos y la convivencia pacífica de estos con el uso del espacio público. No se debe imponer una restricción absoluta ni interferir con la normativa del libre mercado y la libre competencia.

En conclusión, una justificación adecuada y suficiente de las razones de interés general que sustenten la regulación limitativa de la implantación de usos, alejada de meros motivos económicos, legitima al planificador municipal para regular usos en una zona urbana. (...). Teniendo en cuenta además que el instrumento de planeamiento urbanístico de carácter general, PGOU, POM o cualquiera que sea su

⁹⁹ Véase, también, la STC 64/2025, de 13 de marzo [[ECLI:ES:TC:2025:64](#)].

¹⁰⁰ STS 625/2020, de 1 de junio [[ECLI:ES:TS:2020:1296](#)].

¹⁰¹ STS 75/2021, de 26 de enero [[ECLI:ES:TS:2021:210](#)].

¹⁰² STS 1068/2024, de 17 de junio [[ECLI:ES:TS:2024:3388](#)].

denominación, se comporta como un plan de detalle en el suelo urbano fijando la calificación urbanística aplicable respecto del régimen de usos, intensidad y aprovechamiento».

- (77) Por lo que respecta al Tribunal Constitucional, ha avalado recientemente la capacidad de las **comunidades autónomas** —en este caso, Cataluña— para **limitar** fuertemente las VTs mediante normas urgentes, siempre que exista **justificación** por la situación de vivienda y por la presión urbanística¹⁰³. Considera que dicha justificación es un objetivo legítimo y que limitar licencias, ligarlas al planeamiento municipal y establecer condiciones específicas es proporcionado y razonable. Además, avala la constitucionalidad de exigir licencias limitadas, periódicas y asociadas al urbanismo, así como cuestiona el “derecho absoluto” de los propietarios a destinar su vivienda al uso turístico.

No basta con aducir que la medida limitativa se fundamenta formalmente en razones de interés general y que, por tanto, es necesaria y proporcional —aludiendo a meras razones de carácter económico como la protección de los intereses de los operadores instalados¹⁰⁴—, sino que, además, debe ser adecuada; esto es, debe acreditarse el nexo causal entre la medida y el interés que con ella se pretende salvaguardar, sin que, para obtener el mismo resultado, existan medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a las destinatarias.

La adopción de una medida limitativa de una actividad económica¹⁰⁵ requiere una motivación clara¹⁰⁶, que deviene en un elemento central del procedimiento. Si la motivación falta o es insuficiente, puede declararse la nulidad de la modificación normativa. Debe tenerse en cuenta que la regulación urbanística supone el ejercicio de una potestad discrecional —la de planeamiento—.

En este contexto, los documentos justificativos que deben elaborarse en la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico adquieren una especial relevancia —como la Memoria del proyecto urbanístico— e, incluso, se les otorga el carácter de vinculante; así, estos documentos justifican las decisiones del instrumento y el modelo territorial elegido y, en consecuencia, las determinaciones del planeamiento¹⁰⁷.

¹⁰³ STC 64/2025, de 13 de marzo [[ECLI:ES:TC:2025:64](#)].

¹⁰⁴ STS 25/2019, de 15 de enero [[ECLI:ES:TS:2019:257](#)]: «una norma cuya única explicación plausible [es] tratar de favorecer la oferta de productos alojativos tradicionales (...) resulta contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad enunciados en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado».

¹⁰⁵ Las SSTS 1643/2023, de 27 de noviembre [[ECLI:ES:TS:2023:5197](#)] y 1671/2023, de 29 de noviembre [[ECLI:ES:TS:2023:5199](#)] entienden que el alquiler turístico es una actividad económica, lo que permite que, en las comunidades de propietarios cuyos estatutos prohíben el uso comercial, se puedan destinar las viviendas a tal fin.

¹⁰⁶ STS 921/2018, de 4 de junio [[ECLI:ES:TS:2018:1913](#)]; STS 25/2019, de 15 de enero [[ECLI:ES:TS:2019:257](#)].

¹⁰⁷ La importancia de la memoria y su trascendencia para avalar la validez de las medidas adoptadas se desprende con claridad de las STS 1068/2024, de 17 de junio [[ECLI:ES:TS:2024:3388](#)] y 1351/2024, 18 de julio [[ECLI:ES:TS:2024:4263](#)].

Al respecto, el TJUE ha subrayado la importancia de incorporar estudios y análisis objetivos que justifiquen las limitaciones que se introduzcan, especialmente en zonas con alta demanda de vivienda asequible¹⁰⁸, y así lo ha manifestado también LEA/AVC en sus informes¹⁰⁹.

4.2. Restricciones urbanísticas municipales en Euskadi

- (78) En la CAE, se han realizado modificaciones en los instrumentos de ordenación urbanística de los municipios de mayor población y en aquellos en los que la actividad turística tiene una especial incidencia¹¹⁰. Asimismo, la aprobación inicial de la modificación ha podido conllevar un cierre temporal del mercado al suspender la tramitación de las declaraciones responsables para VTs mientras se tramita dicho cambio¹¹¹.

¹⁰⁸ STJUE de 22 de septiembre de 2020, asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18, *Cali Apartaments* [ECLI:EU:C:2020:743].

¹⁰⁹ AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe con relación a la modificación puntual del Plan Especial de Rehabilitación del casco histórico de Laguardia (Álava), relativa a las actividades de alojamiento turístico y los usos en plantas bajas* [LEA/AVC 818-NORM-2025](#), 24 junio 2025; AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe sobre la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en relación con la actividad turística de alojamiento*, [LEA/AVC 800-NORM-2025](#), 16 abril 2025 ; AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA, *Informe sobre la consulta formulada por EUDEL sobre la elaboración de unas bases para la regulación municipal del uso urbanístico turístico*, [LEA/AVC 771-PROM-2024](#), 27 noviembre 2024.

¹¹⁰ El consejero de Turismo, Comercio y Consumo del Gobierno Vasco, en respuesta en la interpellación de un grupo parlamentario, compareció el 10 de octubre de 2025 en el Parlamento Vasco y, entre los municipios en los que la actividad turística tiene una especial incidencia mencionó los siguientes: Bermeo, Bilbao, Gaitika, Getxo, Gorliz, Kortezubi, Lekeitio, Mundaka, Santurtzi y Sopela. Véase GOBIERNO VASCO, “[El Consejero Hurtado explica las nuevas medidas para reforzar el control de las viviendas turísticas](#)”, en *Irekia*, 10 de octubre de 2025.

¹¹¹ Artículo 85 de la [Ley de Suelo](#).

Tabla 5. Municipios con iniciativas urbanísticas en las que se ordenan VTs

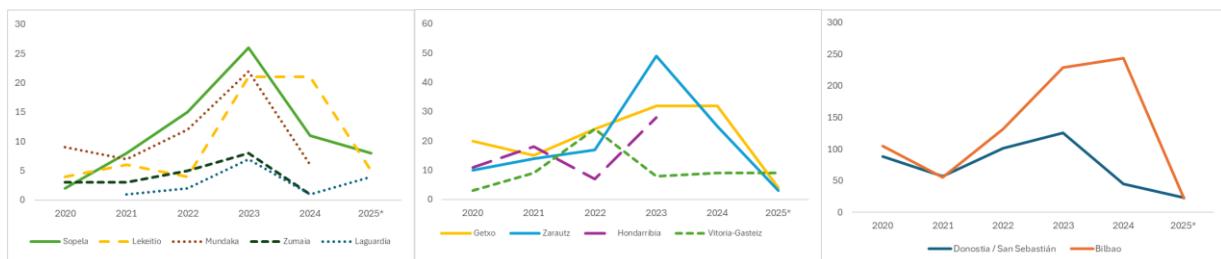
MUNICIPIOS	INSTRUMENTO URBANÍSTICO / FASE	FECHA PUBLICACIÓN FECHA ACUERDO (INICIO)	MORATORIA	
			SÍ / NO	DURACIÓN
Bilbao*	Modificación del PGOU en relación a los alojamientos turísticos y viviendas colectivas-Aprobación inicial	31 de enero de 2025	Sí	1 año
Donostia/San Sebastián*	Modificación del PGOU referente a los usos de hospedaje-aprobación definitiva	29 de enero de 2026	Sí	2 años
Getxo	Modificación puntual de la ordenación pormenorizada del PGOU en lo relativo a la regulación del uso residencial hotelero, lo que afecta a los artículos 6.3.3, 6.3.48 y 6.3.35 de sus Normas Urbanísticas-Aprobación definitiva	18 de octubre de 2024	NO	
Hondarribia	PGOU-Aprobación inicial; Aprobación provisional	24 de mayo de 2023	Sí	2 años
Laguardia	Modificación puntual del PERI del Casco Histórico de Laguardia-Álava relativa a las actividades de alojamiento turístico y los usos en plantas bajas-Aprobación inicial	28 de octubre de 2024	Sí	2 años
Lekeitio	Modificación PGOU para regular la ordenación de los establecimientos de alojamiento turístico temporal, viviendas de uso turístico (VUT) y alquiler de habitaciones para uso turístico en vivienda particular.	23 de agosto de 2024	Sí	2 años
Mundaka	1ª modificación del PGOU relativa a la regulación de los usos turísticos-Aprobación inicial	11 de julio de 2024	Sí	1 año, prorrogable
Sopela	Documento de avance del Plan general de Ordenación Urbanística (PGOU)	19 de julio de 2024	Sí	1 año
Vitoria-Gasteiz	PGOU-Aprobación inicial; Aprobación provisional	8 de febrero de 2023	Sí	2 años
Zarautz	Cambio interpretativo normativo (asimilación a uso hotelero) Inicio de procedimiento para la modificación del PGOU de Zarautz relativa a la regulación del uso del hospedaje turístico, y aprobación del programa de participación ciudadana	17 de octubre de 2024 25 de septiembre de 2025	Sí	1 año prorrogable
Zumaia	Modificación de NNSS de Planeamiento relativa a la ordenación urbanística de los establecimientos de alojamiento turístico-Aprobación definitiva	3 de abril de 2024	Sí-Previa	1 año

*Cuentan con regulación urbanística previa que incide en las VTs

FUENTE: Elaboración propia.

- (79) La puesta en marcha de estas modificaciones ha incidido de manera directa en la implantación de nuevas VTs en estos municipios, tal y como se muestra en los siguientes gráficos.

Gráfico 8. Evolución de la implantación de nuevas VTs en los municipios que han acometido modificaciones en sus normativas urbanísticas (n.º)(2018-2025*)



2025*: Datos a 13/11/2025

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del [REATE](#) (13/11/2025)

- (80) Se constata que, en los municipios que han acometido modificaciones de sus planeamientos urbanísticos, la situación de las VTs respecto al parque residencial de viviendas es variada.

En estos casos, el planeamiento fija a qué uso se asimilan las VTs: residencial o residencial hospedaje, terciario o sin uso asimilable (que sería autorizable en cualquier vivienda). Las modificaciones, en algunos casos, han introducido la zonificación incluyendo la declaración de zonas saturadas, limitaciones respecto al número y ubicación en el edificio o la introducción de requisitos accesorios.

En el caso de moratoria, los operadores presentes en el mercado aumentan el valor de sus inmuebles, pero, si desean crecer en plazas, deben recurrir a la compra de activos ya presentes en el mercado.

Por su parte, en aquellos municipios que no cuentan en su planeamiento urbanístico con regulación específica de VTs se aplican disposiciones genéricas de su planeamiento municipal. Ello conlleva la necesidad de interpretar el planeamiento para poder conocer cuál es el uso regulado al que se asimila: residencial o residencial hospedaje, terciario, sin uso asimilable, etc.

- (81) Finalmente, otros municipios —como Plentzia— han optado por medidas de promoción, como la información a las asociaciones de vecinos y de vecinas sobre las posibilidades de realizar cambios en los estatutos de las comunidades de propietarios, en línea con el anuncio de envío de cartas informativas a las personas presidentas de comunidades de propietarios de Euskadi por parte del Gobierno Vasco¹¹².

5. Normativa en el ámbito tributario

- (82) Los operadores activos en el mercado de VTs deberán cumplir, además, con las obligaciones fiscales establecidas en la normativa correspondiente, como inscribirse en el Impuesto de

¹¹² GOBIERNO VASCO, “[El Consejero Hurtado explica las nuevas medidas para reforzar el control de las viviendas turísticas](#)”, en *Irekiak*, 10 de octubre de 2025.

Actividades Económicas (IAE)¹¹³; tributar por las rentas obtenidas por un arrendador de pisos destinados al uso turístico, que pueden tener la consideración de rendimiento de actividad económica (RAE) o Rendimientos de capital inmobiliario (RCI)¹¹⁴; y, si corresponde, repercutir el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)¹¹⁵.

- (83) En una estrategia municipal de movilizar vivienda hacia alquiler residencial, ha habido ayuntamientos —como el de Sopela— que fiscalmente, a efectos del régimen de Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), han equiparado las VTs con las viviendas vacías, lo que ha llevado recargos específicos sobre las VTs de un 50 % en 2024 y 2025¹¹⁶, y de un 150 % —apoyándose en la normativa foral del IBI que modificó el límite autorizado— en 2026¹¹⁷.
- (84) Por último, en la CAE está prevista la implantación de un impuesto municipal —impuesto local sobre estancias turísticas—, que se cobrará a **cada persona que se aloje en la CAE**. Se trata de un nuevo gravamen que está previsto que entre en vigor durante 2026 y cuyo importe se establecerá dependiendo del tipo de alojamiento, VTs incluidas¹¹⁸.

El tributo se tramitará como Norma Foral en las Juntas Generales de cada uno de los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, lo que permitirá que su aplicación se gestione a nivel local y, para su adaptación a la realidad de cada municipio, que sea modulado por cada ayuntamiento.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PRIMERA.- Las VTs han pasado en pocos años de ser una opción incipiente a consolidarse como un elemento clave en la oferta turística, reportando beneficios económicos y una mayor diversidad, pero también han generado tensiones en el mercado residencial y en la configuración urbanística.

SEGUNDA.- La distribución de las VTs en Euskadi, al igual que sucede en otros entornos, no es homogénea, ni por su extensión, ni por las problemáticas propias de cada población —zonas tensionadas, dificultad de acceso a la vivienda residencial, actividad turística, capitalidad, zonas

¹¹³ El epígrafe 685 es el que corresponde a *Alojamientos turísticos extra-hoteleros*. Están exentos de tributación los sujetos pasivos que tengan un volumen de operaciones inferior a 1.000.000 de euros en Álava y Gipuzkoa, y de 2.000.000 de euros en Bizkaia.

¹¹⁴ Álava: [Norma Foral 33/2013](#), de 27 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; Bizkaia: [Norma Foral 13/2013](#), de 5 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; Gipuzkoa: [Norma Foral 3/2014](#), de 17 de enero, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

¹¹⁵ Conforme al artículo 20.1 23.^º e') de la [IVA](#), estarán gravados por el IVA «los arrendamientos de viviendas cuando el arrendador se obligue a la prestación de alguno de los servicios complementarios propios de la industria hotelera, tales como, los de restaurante, limpieza, lavado de ropa u otros análogos».

¹¹⁶ AYUNTAMIENTO DE SOPELA, [*Sopela equipara fiscalmente a los pisos turísticos con las viviendas vacías*](#), 2 noviembre 2023.

¹¹⁷ AYUNTAMIENTO DE SOPELA, [*Sopela aplicará a las viviendas vacías un recargo del 150 % en el IBI*](#), 29 diciembre 2025.

¹¹⁸ DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA, [*Bizkaia inicia el procedimiento para incorporar a su sistema tributario el Impuesto local sobre estancias turísticas*](#), 23 julio 2025.

de protección especial, etc.—. Las capitales Bilbao y Donostia/San Sebastián aglutinan casi el 50 % (2.675) de las VTs y un conjunto de municipios costeros más pequeños agrupan un 23 % adicional, evidenciándose la importancia de la localización y de la tradición turística.

La localización del municipio, junto con los tipos de turismo, la estructura del mercado o la conformación de los municipios condicionan el impacto de las VTs, y sus efectos pueden ser diversos.

TERCERA.- En 2025 se constata una importante ralentización en la incorporación de VTs al mercado por la influencia de las distintas iniciativas regulatorias puestas en marcha, que se prevé que se prolongue en los próximos años.

CUARTA.- La regulación vigente en materia de VTs es especialmente compleja, tanto por la diversidad de ramas del ordenamiento que la abordan, como por su carácter multinivel, al intervenir normas europeas, estatales, autonómicas y locales. Esta situación hace imprescindible avanzar hacia marcos normativos coherentes y coordinados, que garanticen la seguridad jurídica de los operadores económicos y de la ciudadanía.

QUINTA.- En este contexto, resulta fundamental que, con carácter previo a la adopción de nuevas medidas regulatorias, se lleve a cabo un diagnóstico adecuado de la realidad, que permita conocer la situación efectiva de las VTs, su implantación territorial y qué afectaciones que generan.

Dicho diagnóstico debe ir acompañado de un enfoque integral, que combine de forma ordenada los distintos instrumentos disponibles —regulación turística, urbanística, de vivienda y tributaria—, junto con los mecanismos de control de la actividad turística, con el fin de gestionar de manera equilibrada el impacto del turismo.

SEXTA.- Los operadores económicos necesitan disponer de reglas claras, estables y previsibles, que les permitan tomar decisiones informadas sobre el desarrollo de sus actividades. En esta línea, resulta recomendable reforzar la transparencia normativa, mejorar la información accesible a operadores y ciudadanía, y fomentar buenas prácticas que contribuyan a compatibilizar el desarrollo turístico con la convivencia vecinal y la función social de la vivienda.

SÉPTIMA.- La regulación urbanística municipal marca en gran medida el desarrollo del mercado de las VTs, ya que son los ayuntamientos quienes determinan los usos en su demarcación municipal. La realidad de cada municipio es distinta y no cabe la aplicación de fórmulas regulatorias uniformes: no hay un modelo único para todos los municipios ni para todas las zonas del municipio.

Los municipios, en ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento urbanístico, establecen el modelo de ciudad y, para ello, tienen la facultad de imponer restricciones al ejercicio de actividades económicas, pero también deben garantizar que toda medida restrictiva de la competencia no dañe las dinámicas del mercado más allá de lo estrictamente necesario.

Las medidas regulatorias deben ser analizadas desde los parámetros de la regulación económica eficiente, es decir, es imprescindible motivar que la limitación de la actividad de las VTs es la adecuada sobre la base de razones imperiosas de interés general que justifican dicha necesidad, así como la proporcionalidad de la restricción adoptada a la luz de la finalidad pretendida y que la medida no es discriminatoria. Resulta especialmente relevante cuando la normativa introduce cierres totales a la actividad como zonificaciones con prohibiciones absolutas.

OCTAVA.- La doctrina jurisprudencial del TJUE y del Tribunal Supremo ha considerado que la protección de una vivienda digna, del entorno urbano y del medio ambiente, así como del patrimonio cultural, son razones imperiosas de interés general que, a través del planeamiento urbanístico, permiten imponer limitaciones a actividades económicas —entre ellas, a la implantación de VTs—.

NOVENA.- Las barreras regulatorias para el acceso y ejercicio de la actividad de VTs en la CAE se han incrementado, son elevadas y difieren en función del municipio. Los últimos cambios normativos incorporados, como la aprobación del [Real Decreto del RUA](#), han establecido requisitos adicionales para operar e incrementado la inseguridad jurídica.

El mercado de VTs sigue contando con un marco regulatorio complejo que genera incertidumbre e inseguridad jurídica, que debería ser atajado.