

## INFORME. ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO

UM/045/26 VUT CANARIAS

### CONSEJO. PLENO

#### Presidenta

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

#### Consejeros

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D<sup>a</sup> María Vidales Picazo

#### Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 30 de junio de 2026

### 1. ANTECEDENTES

1. El 17 de junio de 2026, se informó a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) sobre la posible existencia de obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).
2. El 18 de junio de 2026 la SECUM solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) un informe al amparo del artículo 28.4 de la LGUM.
3. El día 30 de junio de 2026 el Pleno del Consejo de la CNMC ha aprobado el presente informe.

## 2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. El informante denuncia en su escrito los obstáculos o barreras para el ejercicio de la actividad económica derivados de la exigencia por parte de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias de que los titulares de viviendas de uso turístico (VUTs) presenten, además de la declaración responsable de inicio de actividad ante el Gobierno de Canarias, una comunicación previa de actividad clasificada ante el Ayuntamiento competente.
5. La necesidad de dicho requerimiento se desprendería del artículo 6 de la Ley 6/2025, de 10 de diciembre, de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas de Canarias (Ley 6/2025) cuyo contenido es el siguiente:

### Artículo 6. Del uso turístico de viviendas como actividad clasificada.

1. El uso turístico de hospedaje en viviendas, incluido entre las modalidades de establecimientos turísticos de alojamiento, exige el cumplimiento de las prescripciones contenidas en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias y el resto de las normas sectoriales que le sean de aplicación, especialmente las de seguridad, salubridad, urbanísticas, técnicas, habitabilidad, accesibilidad y, en general, la de actividades clasificadas. Será de aplicación lo dispuesto en la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias y sus normas de desarrollo, el Decreto 52/2012, de 7 de junio, por el que se establece la relación de actividades clasificadas y se determinan aquellas a las que resulta de aplicación el régimen de autorización administrativa previa y el Reglamento de actividades clasificadas y espectáculos públicos, aprobado por Decreto 86/2013, de 1 de agosto, y lo dispuesto en su anexo III o normas que los sustituyan.

2. El uso turístico de hospedaje en viviendas está exento de los instrumentos de intervención previa regulados en la Ley 7/2011 y sus reglamentos, por hallarse sujeto a un régimen de declaración responsable en cuyo procedimiento se inserta un control igual o superior al establecido en la Ley 7/2011 y en su reglamento.

6. Del cotejo del primer y segundo apartados del artículo 6 de la de la Ley 6/2025, de 10 de diciembre parece desprenderse una cierta contradicción: mientras el primer apartado sujeta las VUT al régimen jurídico de las actividades clasificadas, el segundo apartado las exime de los instrumentos de intervención o control administrativo de la Ley canaria 7/2011 de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias.

7. Según indica el informante, diversas resoluciones municipales (Santa Cruz de Tenerife, La Laguna, Las Palmas de Gran Canaria, Santa Lucía de Tirajana, San Bartolomé, Arrecife, Villa de Arico, entre otras) mantienen la exigencia de comunicación previa de actividad clasificada, dejando sin efecto declaraciones responsables o denegando comunicaciones. Y, además, diversas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias<sup>1</sup>, han respaldado la necesidad de la comunicación previa de actividad clasificada, además de la declaración responsable, apoyándose en el artículo 4 del Decreto 113/2015 y en el Decreto 52/2012, que incluye los establecimientos turísticos en el nomenclátor de actividades clasificadas.
8. En opinión de la informante, la exigencia de comunicación previa de actividad clasificada carece de fundamento jurídico en la normativa aplicable. Señala, que la Ley 7/2011 prevé la declaración responsable como único instrumento para el inicio de la actividad, y el Reglamento de Viviendas Vacacionales (Decreto 113/2015) -que incorporó las viviendas vacacionales al “régimen de actividades clasificadas al calificarlas como uso turístico extra hotelero-, optó expresamente por este régimen. Indica asimismo, que la vivienda ya existe y no requeriría, por ello, una «comunicación previa a la instalación», dado que los inmuebles destinados a esta actividad ya han sido construidos y habilitados mediante la licencia de obras.
9. Finalmente, al parecer de la informante, esta exigencia adicional resulta contraria a los principios de necesidad, proporcionalidad y simplificación de cargas de los artículos 5 y 7 LGUM.

### 3. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE OBSTÁCULOS O BARRERAS RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LA LGUM

#### 3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

10. Por un lado, la actividad económica consistente en la prestación de servicios de vivienda de uso turístico (VUT) está comprendida dentro del ámbito del artículo 2 LGUM, pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado. Así lo ha declarado esta Comisión, entre otros, en sus informes UM/083/23 de 30 de enero de 2024<sup>2</sup> y UM/052/25 de 07 de abril 2026<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Las sentencias del TSJ de Canarias (sede de Santa Cruz de Tenerife) 198/2021, la 4/2024 y la 158/2024.

<sup>2</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um08323>.

<sup>3</sup> Véase el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/node/419859>.

11. Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha declarado expresamente en el apartado c) del Fundamento 5 de su Sentencia 64/2025, de 13 de marzo de 2025 (Recurso de inconstitucionalidad 798-2024) la aplicabilidad de la LGUM al régimen jurídico de las VUT<sup>4</sup>.

### 3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

12. El art. 5 de la LGUM prevé que cuando las autoridades “establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las /que  
*”cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”*. Asimismo, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) contiene una regulación muy similar a la anterior sobre la intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.
13. Por su parte, el Tribunal de Justicia de la UE, en su Sentencia de 22 de septiembre de 2020 (asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18) ha declarado el carácter necesario y proporcionado de someter a un régimen específico de autorización previa las viviendas de uso turístico (VUTs). Concretamente, en el apartado 3) de su Fallo señaló que “una normativa nacional que, en aras de garantizar una oferta suficiente de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración a precios asequibles, somete determinadas actividades de arrendamiento a cambio de una remuneración de inmuebles amueblados destinados a vivienda a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, efectuadas de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo, a un régimen de autorización previa aplicable en determinados municipios en los que la tensión sobre los arrendamientos es particularmente acusada está justificada por una razón imperiosa de interés general como la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento y es proporcionada al objetivo perseguido, dado que este no puede alcanzarse con una medida menos restrictiva, en particular porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz”.

<sup>4</sup> Este tribunal considera que ha de partirse, en efecto, de la aplicabilidad de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado al régimen de licencia previa controvertido. En este sentido es preciso recordar que la citada ley estatal diseña de manera omnicompreensiva su propio ámbito de aplicación, extendiéndolo «al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

14. En este supuesto específico, la normativa actual no exige una autorización o licencia previas específicas para las nuevas VUT, sino que el artículo 6.2 de la Ley 6/2025, de 10 de diciembre, de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas de Canarias indica expresamente que “el uso turístico de hospedaje en viviendas está exento de los instrumentos de intervención previa regulados en la Ley 7/2011 y sus reglamentos, por hallarse sujeto a un régimen de declaración responsable en cuyo procedimiento se inserta un control igual o superior al establecido en la Ley 7/2011 *y en su reglamento*”.
15. En relación con las VUT que venían operando con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 6/2025 le es de aplicación la Disposición Transitoria primera y de forma subsidiaria la Disposición Transitoria segunda. En el primer caso, los titulares de VUTs debidamente acreditadas conforme a la normativa anterior han de presentar una declaración responsable de uso turístico consolidado de la vivienda, manteniéndose así vigente la declaración responsable presentada en su día conforme al régimen anteriormente establecido, y sin que para ello constituya impedimento el nuevo planeamiento urbanístico que se apruebe conforme a las disposiciones de la nueva Ley. Además, el apartado 5 de la citada “ Disposición Transitoria establece que en el supuesto de que el uso turístico de la vivienda en cuestión no esté expresamente habilitado por la ordenación urbanística pormenorizada aplicable, la declaración responsable de uso turístico consolidado de la vivienda implicará la declaración automática de la vivienda en situación legal de consolidación turística, al tratarse de viviendas disconformes con las nuevas determinaciones de aplicación establecidas por la presente ley ”.En consecuencia, de la lectura de la normativa no sería exigible una comunicación previa de compatibilidad con el uso urbanístico para continuar con el desarrollo de la actividad.
16. Por tanto, siendo en este caso concreto, el control administrativo previsto (declaración responsable) menos restrictivo que el control admitido (licencia o autorización previa) por la doctrina del TJUE, no pueden considerarse vulnerados respecto de tal exigencia los principios de necesidad y proporcionalidad.
17. Sin embargo, la cuestión a dilucidar en este asunto es si la exigencia de una comunicación previa adicional puede suponer una vulneración del principio de simplificación de cargas previsto en el artículo 7 de la LGUM:
 

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

18. Según se señaló en el apartado 14 del anterior informe UM/033/25 de 09 de septiembre de 2025<sup>5</sup>, para que se vulnera el principio de simplificación de cargas del artículo 7 LGUM deben concurrir dos autoridades competentes diferentes (de distinto tipo -p.ej. municipal y autonómico- o del mismo tipo, pero de distintos territorios -p.ej. distintas comunidades autónomas) y, además, que los trámites administrativos exigidos por ambas autoridades (p.ej. licencia, autorización, comunicación previa o declaración responsable) resulten redundantes o duplicadas al tener por finalidad la tutela del mismo bien jurídico (p.ej. medio ambiente).
19. En este supuesto concreto, según el informante, la exigencia de una comunicación previa adicional por los Ayuntamientos se basaría en el artículo 4 del Decreto 113/2015 y en el Decreto 52/2012. Por un lado, el artículo 4 del Decreto 113/2015 señala que “las viviendas objeto de la presente regulación deberán cumplir las prescripciones contenidas en la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, las contenidas en el presente Reglamento y el resto de las normas sectoriales que les sean de aplicación, especialmente las de seguridad, salubridad, urbanísticas, técnicas, habitabilidad, accesibilidad y en general, la de actividades clasificadas”.
20. No obstante, el mismo artículo 6.2 de la Ley 6/2025, de 10 de diciembre, de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas de Canarias, en contradicción aparente con lo señalado en el apartado 1 del mismo precepto, exige explícitamente a las nuevas VUT de la aplicación del régimen jurídico de las actividades clasificadas al declarar que “el uso turístico de hospedaje en viviendas está exento de los instrumentos de intervención previa regulados en la Ley 7/2011 y sus reglamentos”. Y, ello porque, precisamente, la Ley 7/2011, de 5 de abril, regula las “actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias”. La exención prevista en la Ley 6/2025 debería ser de aplicación preferente al artículo 4 del Decreto 113/2015, al ser una previsión legal frente a una disposición reglamentaria de acuerdo con el principio de jerarquía normativa<sup>6</sup>.
21. En virtud de lo expuesto, se concluye que en este supuesto concurre un obstáculo o barrera relacionados con la aplicación de la LGUM consistente en la vulneración del principio de simplificación de cargas del artículo 7 LGUM.

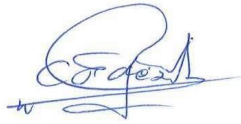
Presidenta

Secretario del Consejo

<sup>5</sup>Véase el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/node/416104>.

<sup>6</sup>Véanse artículos 61 a 63 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias en relación con los artículos 9.3 y 97 de la Constitución y los artículos 47.2 y 128.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

FIRMADO DIGITALMENTE - ]




FIRMADO DIGITALMENTE - ]

FIRMADO DIGITALMENTE - ]




FIRMADO DIGITALMENTE - ]

---

Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Asimismo, en el Fundamento Tercero de la Sentencia del Tribunal Supremo 606/2026 de 14 de mayo de 2026 (RC 514/2024) recuerda que: “El artículo 9.3 de la Constitución proclama, entre otros principios, el de jerarquía normativa, que supone que el ordenamiento jurídico tiene una estructura jerarquizada en el que las disposiciones de rango superior han de prevalecer y ser respetadas por las de rango inferior, lo que implica que el Reglamento no pueda discurrir de ningún modo contra legem, sino que ha de hacerlo secundum legem”.