



AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE
PLAZA MAYOR, XXX
09XXX - XXX
(BURGOS)

Asunto: Irregularidades en la apertura de un alojamiento turístico

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **728/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la disconformidad manifestada por el reclamante con el funcionamiento de una casa de turismo rural en ese municipio.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre las cuestiones planteadas, nos dirigimos a ese Ayuntamiento solicitando información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la presente reclamación. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y la Administración que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a las presuntas irregularidades cometidas por la Administración municipal durante la tramitación de los permisos preceptivos para la instalación de un alojamiento turístico rural en el Camino XXX, de esa localidad. En efecto, según afirma el reclamante, tras la licencia de primera ocupación para la vivienda otorgada mediante Resolución de Alcaldía de 6 de mayo de 2022, se iniciaron las actividades de turismo rural en dicho inmueble a pesar de ser un uso prohibido en la Ordenanza de Residencial Aislada de las Normas Urbanísticas municipales, tal como se reconocía en un informe de 11 de mayo elaborado por el Arquitecto asesor de esa Corporación. Estos hechos fueron denunciados ante dicha Corporación el día 10 de mayo (Reg. entrada 2022-E-RC-XXX) por Dña. XXX, como concejal del municipio, siendo respondido mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 2 de junio, en el que se le comunicaba que no era posible intervenir sobre este asunto al no tener conocimiento del ejercicio de la actividad denunciada.



En su respuesta remitida, el Ayuntamiento de XXX nos comunicó que, con fecha 2 de junio de 2022 (Reg. entrada XXX), D. XXX y Dña. XXX, como propietarios de dicho inmueble, presentaron una comunicación ambiental para darle uso como establecimiento de turismo rural de alquiler completo, considerando que no suponía ninguna molestia para el resto de viviendas de la zona. Posteriormente, se recibió una comunicación del Servicio Territorial de Cultura, Turismo y Deporte de Burgos (Reg. entrada XXX), en la que se le daba traslado de su inscripción como Casa Rural en el Registro autonómico de Turismo (CR-XXX), al cumplir todos los requisitos exigidos en la normativa vigente.

Posteriormente, en el mes de octubre de ese año, la Sra. XXX volvió a denunciar estos hechos ante las Administraciones autonómica y municipal, lo cual motivó que el Servicio Territorial de Cultura, Turismo y Deporte de Burgos requiriese al Ayuntamiento información sobre las licencias y permisos municipales concedidos. Como consecuencia de esta petición, se emitió un nuevo informe por el Arquitecto asesor municipal en el que proponía *“elevar consulta al Servicio de Asesoramiento Jurídico y Urbanístico a Municipios y Arquitectura de la Diputación de Burgos para que emita informe sobre si el uso solicitado es compatible con la ordenanza de aplicación”*, petición ésta que se realizó con fecha 28 de noviembre (Reg. salida XXX).

Finalmente, con fecha 22 de diciembre de 2022 (Reg. entrada XXX), se recibió informe favorable elaborado por el Arquitecto provincial, en el que se concluía que nos encontrábamos ante un uso compatible al ser un régimen de alquiler de casa de turismo rural de casa completa. En consecuencia, y previo informe emitido por el arquitecto asesor municipal, mediante Resolución de Alcaldía de 27 de enero de 2023, se acordó tomar razón de la comunicación ambiental presentada por los propietarios de dicha vivienda de turismo rural.

Frente a esa decisión, la Sra. XXX, en su calidad de concejal, interpuso un recurso de reposición (Reg. entrada XXX), al seguir considerando que nos encontramos ante un uso urbanístico incompatible. Sin embargo, dicha pretensión fue desestimada mediante Resolución de Alcaldía de 28 de marzo, conforme al informe elaborado por el Servicio de Asistencia a los Municipios de la Diputación de Burgos.

A la vista de lo informado, procedemos a poner de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Como cuestión previa, debemos determinar que esta Procuraduría va a estudiar únicamente la actuación de la Administración municipal en relación con el cumplimiento de la normativa vigente.

Para analizar la presente queja, debemos partir de la definición de casa rural prevista en el artículo 35.1 c) de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, como *“aquel establecimiento que esté situado en una vivienda que ocupe*



la totalidad de un edificio o una parte del mismo con salida propia a un elemento común o a la vía pública, constando a lo sumo de planta baja, primero y bajo cubierta. El régimen de explotación de la casa rural se determinará reglamentariamente". El régimen de dichos alojamientos se desarrolla en el Decreto 75/2013, de 28 de noviembre, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento de turismo rural en la Comunidad de Castilla y León, indicando en su artículo 17 que *"tendrá la consideración de casa rural el establecimiento de alojamiento de turismo rural que esté situado en una vivienda que ocupe la totalidad de un edificio o una parte del mismo con salida propia a un elemento común o a la vía pública, constando a lo sumo de planta baja, primero y bajo cubierta (el subrayado es nuestro)..."*. El artículo 21 de esa norma reglamentaria determina su régimen de explotación como *"el de casa completa (el subrayado es nuestro)"*, debiendo disponer de titular o personal responsable para facilitar el servicio y resolver cuantas incidencias surjan con los clientes, cuya identidad comunicará a estos y a los órganos competentes en materia de turismo.

Nos encontramos, por tanto, ante el ejercicio de una actividad que no precisa obtener una licencia ambiental para su funcionamiento, al estar incluida en los puntos 6.10 y 6.12 del Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, que determinan que basta una mera comunicación ambiental remitida al Ayuntamiento para las *"actividades de alojamiento turístico tipo hotelero, apartamento turístico, vivienda turística, albergue y turismo rural"*, y para los *"centros e instalaciones de turismo rural incluidas en el ámbito de aplicación de la normativa en materia de ordenación de alojamientos de turismo rural"*. Por lo tanto, no existe ninguna irregularidad cometida en este supuesto por parte del Ayuntamiento de XXX, puesto que, para su legalización, únicamente era necesaria una toma de razón por parte de dicha Corporación de la documentación remitida por los propietarios de la Casa de Turismo Rural sita en el Camino XXX, de esa localidad.

Sin embargo, en el caso objeto de la presente queja, el conflicto se encuentra en el posible incumplimiento del planeamiento urbanístico aplicable, por lo que, para dilucidar esta cuestión, debemos acudir a las Normas Urbanísticas Municipales de XXXX, aprobadas definitivamente mediante Acuerdo de XXX de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Burgos, y, más concretamente, a los usos previstos en la Ordenanza de Edificación Residencial Unifamiliar Aislada (R-A), al ser ésta la aplicable al inmueble que se destina a casa de turismo rural.

Según se prevé en la citadas Normas Urbanísticas, *"el objeto de la Ordenanza R-A es fijar las condiciones particulares de aprovechamiento urbanístico con tipologías de edificación unifamiliar en zonas de bordes urbanos, en zonas en las que se pretende la transformación de la vivienda unifamiliar peri-urbana tradicional y en ámbitos de desarrollo"*. En dicha ordenanza, se prevé como uso predominante el residencial



unifamiliar, y como usos compatibles el terciario (espectáculos, comercio 1, oficinas-administración (100% en edificio exclusivo), despacho profesional, equipamiento general (100% en edificio exclusivo), taller, almacén y todos los demás usos elementales de Espacios libres, siendo usos prohibidos el resto de los usos elementales.

En este caso, el informe elaborado por el arquitecto asesor municipal considera que la casa rural supone un uso elemental de Hostelería grado 1, conforme a la definición recogida en el artículo 67.3 a) de las Normas Urbanísticas municipales: “Servicios vinculados al alojamiento temporal: Hoteles, albergues, hostales, pensiones, establecimientos de turismo rural con recepción y similares (el subrayado es nuestro)”, por lo que nos encontraríamos ante un uso prohibido de dicho inmueble. En cambio, el arquitecto provincial estima que, en realidad, nos encontramos ante un uso residencial conforme a la definición recogida en el artículo 65.1 de dichas Normas: “Corresponden a este uso los espacios, locales, dependencias y edificios destinados al alojamiento permanente de personas configuran un núcleo con los comportamiento habituales de las familias, tengan o no relación de parentesco (el subrayado es nuestro). *Toda vivienda deberá tener al menos un hueco de su estancia principal abierto a vía pública (calle, plaza o espacio libre público), o a patio abierto a vía pública*”. El punto cuarto de ese precepto distingue entre el uso elemental unifamiliar y el colectivo, correspondiendo al primero “*el uso destinado al alojamiento de una única unidad de vivienda*”.

Para determinar el precepto a aplicar en este caso, esta Procuraduría considera conveniente acudir al criterio manifestado por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en las Sentencias de 22 de septiembre de 2020 y de 27 de junio de 2023, en las que se analizaron los usos urbanísticos de los alojamientos turísticos en casas rurales. En la primera de ellas referida a la legalidad de cese de la actividad de una vivienda de uso turístico (en adelante, VUT), se distinguía del siguiente modo entre uso residencial y uso hotelero: “la calificación de las VUT como uso hotelero es conforme a derecho puesto que no se trata de un uso residencial (el subrayado es nuestro), *al estar éste caracterizado en el planeamiento y en la legislación como satisfacción del derecho a la vivienda caracterizado por el carácter estable del domicilio, sino necesidades de alojamiento temporal por razones turísticas (...). Resulta completamente ajeno al uso residencial el uso de las VUT puesto que se dirigen, no a satisfacer el derecho a la vivienda, al que es inherente el carácter estable que caracteriza al domicilio habitual, sino a satisfacer circunstanciales necesidades de alojamiento temporal por razones de turismo o vacaciones (el subrayado es nuestro). *Ambos usos recaen sobre la misma realidad física, esto es sobre un inmueble que constituye una vivienda y que para alcanzar dicha condición legal cuenta con la licencia de primera ocupación cumpliendo con los requisitos de infraestructuras, urbanismo, construcción y edificación exigibles. Ambos usos son disponibles e intercambiables, el uso de VUT puede ser permanente o temporal*”.*



En la segunda resolución judicial, se analizó la legalidad el Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Derio (Bizkaia), por el que se denegó una licencia de actividad para “alojamiento turístico-casa rural” en un caserío de ese término municipal, considerando que ese acto administrativo era conforme a la legalidad vigente, ya que el criterio manifestado en la sentencia anterior *“es en lo esencial aplicable a las casas rurales. Concebidas, proyectadas y construidas como vivienda, conforme a la normativa urbanística aplicable al uso residencial, son susceptibles de tener un uso diferente, cual es la prestación de servicios de alojamiento cuando su titular pretende su transformación en establecimiento turístico (el subrayado es nuestro). Y a partir de ese momento, el nuevo uso determina una mutación de su régimen jurídico urbanístico, que ya no tiene por qué ser el que se aplicaba mientras mantenía su original uso residencial”*.

Por lo tanto, ambas sentencias consideran que el uso sobrevenido de una vivienda como alojamiento turístico altera el régimen jurídico que le resulta aplicable, tal como se admite en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2020, siguiendo la coetánea sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de septiembre de 2020 (asunto C-724/18 y C-727/18), que confirmó la legalidad de una Sentencia de 11 de junio de 2019, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, y que aparece citada en la referida sentencia de 2023 sobre las casas rurales: *“Si bien se observa, la ratio decidendi de la sentencia impugnada coincide, plenamente con la doctrina establecida por la STJUE de 22 de septiembre de 2020, cuyo contenido hemos sintetizado en el Fundamento Jurídico anterior. De conformidad con la citada doctrina ---y de conformidad con la valoración probatoria efectuada por la Sala de instancia--- es evidente que nos encontramos ante un supuesto en el que la intervención normativa municipal estaba más que legitimada por cuanto tal intervención -ubicando la VUT en el ámbito urbanístico equipamental de la ciudad de Bilbao- iba claramente, y sin duda, dirigida a la protección del “derecho a la vivienda” , digna y adecuada, en los términos requeridos por la Constitución española así como al control -evitando el deterioro- del denominado, por la Directiva de Servicios, “entorno urbano”*.

Se trata, sin duda, de dos conceptos -los citados- que habilitan la citada intervención municipal, en uso de la potestad de planeamiento, incluso en el marco de la citada Directiva de Servicios y de la normativa interna española que se ha considerado como infringida, pues tales conceptos permiten, sin duda, entender que nos encontramos -en supuestos como el de autos- ante “una razón imperiosa de interés general” que habilitaba, a la Administración local, para someter a las VUT de referencia, a una calificación o régimen de usos urbanística, como el contenido en la Modificación del PGOUB, que no va encaminado -en modo alguno- a la exclusión de la normativa europea y española sobre competencia, sino, más al contrario, a posibilitar la efectiva conciliación, de la citada y lícita actividad económica del alquiler vacacional, con la organización del régimen interno de la ciudad, posibilitando la convivencia residencial



estable y habitual con una actividad caracterizada por su transitoriedad y falta de permanencia, al responder a circunstanciales necesidades alojativas.

En ese marco, la calificación -desde una perspectiva urbanística- de las VUT como una actividad de equipamiento -impidiendo su consideración urbanística como estrictamente residencial- se nos presenta como razonable (el subrayado es nuestro) y, sobre todo, suficientemente motivado por el Ayuntamiento de Bilbao, que respeta, con su actuación -y con la justificación que ofrece de su norma reglamentaria- los ya más que conocidos criterios de proporcionalidad, claridad, objetividad, antelación, transparencia y accesibilidad, previstos en la Directiva de Servicios”.

Por lo tanto, siguiendo ese criterio, esta Procuraduría considera erróneo el criterio manifestado en el informe de 22 de diciembre de 2022 del Arquitecto provincial del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Urbanístico a Municipios y Arquitectura de la Diputación de Burgos, ya que no cabe aplicar el régimen del uso urbanístico residencial unifamiliar a la casa de turismo rural sita en el Camino XXX, de la localidad de XXX, puesto que, como afirma acertadamente el arquitecto asesor municipal en su informe de 11 de mayo de 2022, se encuadra mejor en el uso elemental de Hostelería del Grado 1.

En consecuencia, al encontrarnos ante un uso prohibido, el órgano competente de dicho Ayuntamiento debería adoptar las medidas pertinentes para dejar sin efecto la Resolución de Alcaldía de 27 de enero de 2023, por la que se acordó tomar razón de la comunicación ambiental presentada por los propietarios de dicha vivienda de turismo rural, e iniciar los trámites para proceder a su clausura conforme a lo previsto en el artículo 71 b) del Decreto legislativo 1/2015: “(...) cuando la Administración pública competente tenga conocimiento de que una actividad o instalación funciona sin autorización ambiental o licencia ambiental, efectuará las siguientes actuaciones:

a) (...)

b) *Si la actividad o instalación no pudiera legalizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura”.*

Se trata de una potestad de esa Corporación que no está sujeta a ningún plazo temporal, tal como se determinó en la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2023, la cual fijó doctrina jurisprudencial sobre el régimen de declaraciones responsables o comunicaciones previas, las cuales, a diferencia de las clásicas licencias o autorizaciones, su ejercicio por los ciudadanos no requiere un previo acto de la Administración competente que así las declare. Se trata de una categoría creada por la Directiva europea de Servicios que pretendía corregir los inconvenientes del sistema de autorización previa, que pretendía precisamente facilitar el acceso a las actividades reguladas, simplificando la actuación de las Administraciones para el control de ese sometimiento a la normativa aplicable. Así, dicha resolución judicial consideraba que “la



declaración responsable y la comunicación previa constituyen un “tertium genus” entre el régimen de licencia previa y la libre prestación de servicios sin requisito alguno, porque en tanto que en aquellas hasta que no se obtiene la autorización administrativa (licencia o autorización) no se puede ejercer el derecho o la actividad, y en las segundas el ejercicio no requiere formalidad alguna; en el régimen de declaración responsable o comunicación previa el ejercicio de la actividad está condicionada a que el ciudadano ponga en conocimiento de la Administración, de manera preceptiva, no solo esa intención de ejercitar el derecho o iniciar la actividad, sino que está en condiciones de ejercerlo porque reúne las exigencias que impone la normativa sectorial que regula esos derechos o actividad, estando en posesión de la documentación que lo acredita que no es necesario que entregue a la Administración con la comunicación, pero sí que la pone a su disposición”.

Por lo tanto, prosigue la mencionada Sentencia, como no hay acto administrativo de ninguna naturaleza ni se ha condicionado el ejercicio del derecho o actividad a decisión alguna, deberían ejercerse las potestades de comprobación por la administración para constatar si se ha comenzado el ejercicio del derecho o actividad cumpliendo todas las exigencias que impone la normativa sectorial, sin que exista ningún plazo determinado para realizar dichas labores conforme a la siguiente argumentación que, por su interés, pasamos a transcribir:

“En primer lugar, porque desde el punto de vista estrictamente jurídico-administrativo, es evidente que, si no existe acto alguno de la Administración, tan siquiera un pretendido acto presunto, es indudable que no puede hablarse de una firmeza que requiriese acudir al procedimiento de revisión de oficio. Cuando existe un acto concediendo la licencia o la autorización, si dicho acto está viciado puede acudirse al procedimiento de revisión de oficio, en su caso. Pero ese esquema no puede aplicarse al régimen de la declaración responsable porque no haya acto.

En segundo lugar, porque es indudable que las potestades de control e inspección han de poder ejercitarse durante todo el tiempo en que dure el ejercicio de la actividad, de donde cabría concluir que, si en esa exigua regulación de estos actos de comunicación anticipada se hace referencia conjunta también a las potestades de comprobación, no hay razón alguna para, en una mera interpretación literal del artículo 69 haya de someterse la misma a un plazo que nunca impone el Legislador.

Pero es que, además de lo expuesto, no puede perderse de vista que con estos instrumentos lo que se pretende es, a la vez que se facilita la libre prestación de servicios, que impone la norma comunitaria y nuestra legislación que la traspone, se establezca una gestión compartida entre la Administración y los ciudadanos, dando intervención a estos en la gestión de los servicios (el ejemplo más significativo es la gestión de los tributos en que es el propio ciudadano y obligado al pago el que ha de realizar las correspondientes liquidaciones), es indudable que le es exigible al ciudadano la buena fe



que en dichas declaraciones anticipadas de que cumplen las condiciones que la normativa impone para el ejercicio de los derechos o actividades, declaración que es la que esa normativa impone para hacer efectivo ese ejercicio. Pero precisamente por ese actuar responsable, es por lo que la Administración, a la que el Legislador impone aceptar la eficacia de la simple manifestación del ciudadano, esté habilitada para que, en cualquier momento pueda comprobar la veracidad de tales manifestaciones. Es más, de esa comprobación se generarán los efectos que fuesen procedentes en cuanto a la certeza o no de lo declarado. (...)

Es más, si debiera entenderse que era necesaria la actuación administrativa antes de proceder al inicio de la actividad cuando se someta a la comunicación previa o declaración responsable, nos encontraríamos con un régimen de autorización, como se razona en el fundamento 39 de la Directiva de Servicios, porque dicha "decisión implícita derivada", equivale a una previa autorización, con los efectos que ello comporta.

Hemos de concluir de lo expuesto que las potestades de comprobación en una declaración responsable o comunicación previa, conforme a la normativa general en vigor, no está sujeta a plazo alguno y puede realizarse durante todo el tiempo de ejercicio del derecho o de la actividad a que se refieren dichos actos del ciudadano (el subrayado es nuestro)".

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERO: Que, siguiendo el criterio recogido en las Sentencias de 22 de septiembre de 2020 y de 27 de junio de 2023 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, no cabe aplicar en ningún caso el régimen del uso urbanístico residencial unifamiliar a la casa de turismo rural sita en el Camino XXX, de la localidad de XXX como se afirmaba en el informe de 22 de diciembre de 2022 del Arquitecto provincial del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Urbanístico a Municipios y Arquitectura de la Diputación de Burgos, debiendo encuadrarse, como afirma el arquitecto asesor municipal en su informe de 11 de mayo de 2022, en el uso elemental de Hostelería del Grado 1 conforme a la definición recogida en el artículo 67.3 a) de las Normas Urbanísticas Municipales de XXX, aprobadas definitivamente mediante Acuerdo XXX de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Burgos.

SEGUNDO: Que, al estar prohibido el uso elemental de Hostelería del Grado 1 en la Ordenanza de Edificación Residencial Unifamiliar Aislada (R-A) de las citadas Normas Urbanísticas municipales, se adopten las medidas pertinentes por parte del órgano competente del Ayuntamiento de XXX para dejar sin efecto la Resolución de Alcaldía de 27 de enero de 2023, por la que se acordó tomar razón de la comunicación ambiental presentada en su día por D. XXX y Dña. XXX, como



propietarios de dicha vivienda de turismo rural, e iniciar posteriormente los trámites para proceder a su clausura conforme a lo previsto en el artículo 71 b) del Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López