

Normativa y Planificación. Claves para la eficiencia del nuevo modelo alojativo

Jornada Viviendas Turísticas:
Competitividad, Sostenibilidad y Calidad

Sevilla, 6 de Junio de 2017

JOSÉ FÉLIX RISCOS GÓMEZ - DIRECTOR DEP. ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA
AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA (ADCA)

Estructura

1. Introducción
2. La ADCA y la mejora de la regulación económica
3. La economía colaborativa
4. El sector del turismo
5. Regulación en Andalucía y en las CC.AA de las Viviendas con Fines Turísticos (VFT)
6. Conclusiones

1. Introducción

- ▶ **La calidad de la regulación económica y la libre competencia son elementos clave en la economía social de mercado;** varias son las razones que lo justifican:
 - a) Determinan el buen funcionamiento de las actividades económicas
 - b) Benefician a todos los consumidores
 - c) Fomentan la innovación, la eficiencia productiva y la dinámica empresarial
 - d) Contribuyen a la mejora del nivel de vida del conjunto de la sociedad, así como a una distribución más equitativa de la riqueza

- ▶ Según la OCDE, los **países donde existe competencia efectiva tienen relativamente bajos índices de desempleo, inflación y pobreza.** También está acreditado que estos países gozan de mayor calidad de vida y bienestar para sus habitantes.

- ▶ El Banco Mundial afirma que las **economías más desarrolladas,** no son las desreguladas, sino aquéllas que han logrado **crear un sistema de regulación que facilita las interacciones en el mercado y protege los intereses generales sin obstaculizar de forma innecesaria la actividad económica y la inversión productiva.**

2. La ADCA: Mejora regulación y competencia efectiva

- ▶ Es un organismo público que tiene como fines generales **promover y preservar el funcionamiento competitivo de los mercados**, así como **contribuir a mejorar su regulación económica**, garantizando la existencia de una **competencia efectiva** en los mismos y protegiendo los **intereses generales**, especialmente de las personas consumidoras y usuarias, mediante el ejercicio de sus funciones en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- ▶ Se crea en virtud de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

2.1. La mejora de la regulación económica

- ▶ Para regular la economía es necesario **establecer normas y leyes que ordenen con eficiencia la actividad económica y garanticen la competencia efectiva.**
- ▶ No obstante, una **excesiva desregulación** puede orientar el mecanismo de mercado hacia fines no deseables; por otro lado, una **mala regulación** con requisitos innecesarios o desproporcionados establece barreras y trabas al acceso a los mercados, restringe la competencia y perjudica a los consumidores y al bienestar social.

2.1. La mejora de la regulación económica

- ▶ La ADCA tiene entre sus funciones la de **informar preceptivamente los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento** de la Administración de la Junta de Andalucía que **incidan** sobre las **actividades económicas**, afecten a la **competencia efectiva** o la **unidad de mercado**, de forma que se garanticen los **intereses generales** sobre la base de la aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad, eficacia, eficiencia, transparencia, seguridad jurídica, simplicidad y accesibilidad.
- ▶ **Las entidades locales, con carácter facultativo, podrán solicitar la emisión de este informe en relación con sus propuestas normativas.**
- ▶ Este instrumento se ha desarrollado mediante la **Resolución de 19 de abril de 2016**, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

3. La economía colaborativa

- ▶ En los últimos años, la denominada economía colaborativa (*sharing economy*) se ha convertido en un fenómeno innovador de alcance global y transversal, que está generando importantes cambios estructurales en el funcionamiento de los mercados.

Engloba un conjunto heterogéneo y rápidamente cambiante de modos de producción y consumo por el que los agentes comparten, de forma innovadora, activos, bienes o servicios infrautilizados, a cambio o no de un valor monetario, valiéndose para ello de plataformas sociales digitales y, en particular, de internet.

3.1. La economía colaborativa: un reto para las autoridades regulatorias

OBJETIVO: Facilitar el desarrollo de las innovaciones sociales

- ▶ Para que las innovaciones sociales se desarrollen, se necesita un entorno regulatorio adecuado, esto es, un marco normativo que ampare su creación y desarrollo. La calidad en la regulación económica facilita que las iniciativas surgidas fruto de la innovación social, como son las nuevas formas de economía colaborativa, no vean limitado su impacto positivo en la sociedad. Se trata que este tipo de innovaciones prácticas contribuyan a lograr un mayor bienestar social.
- ▶ La Comisión Europea (2013) define la innovación social como *“el desarrollo e implementación de nuevas ideas (productos, servicios y modelos) para satisfacer las necesidades sociales, crear nuevas relaciones sociales y ofrecer mejores resultados. Sirve de respuesta a las demandas sociales que afectan al proceso de interacción social, dirigiéndose a mejorar el bienestar humano”*.

3.1. La economía colaborativa: un reto para las autoridades regulatorias

- ▶ La economía colaborativa requerirá durante los próximos años de un análisis en profundidad desde el punto de vista de la competencia y la regulación económica eficiente.
- ▶ Razones:
 - ▶ Aumento oferentes y variedad de bienes y servicios.
 - ▶ Otras ventajas: reducción o mantenimiento de precios, asignación más eficiente de recursos infrautilizados, etc.
 - ▶ Muchas de estas plataformas pueden solucionar fallos del mercado, por información imperfecta.
 - ▶ Mejora de la eficiencia y productividad de los mercados.
 - ▶ Se producen efectos externos indeseables.

3.2. La economía colaborativa: el sector de las viviendas turísticas

- ▶ La entrada de este tipo de alojamientos en el mercado ha generado una problemática en el ámbito de la regulación, la cual consiste en:
 - ▶ Aplicar de forma homogénea el marco regulatorio vigente a los nuevos entrantes, especialmente en el pago de impuestos y la economía irregular.
 - ▶ Adaptar el marco regulatorio para garantizar el correcto encaje de estas nuevas actividades con las ya implantadas.
 - ▶ Plantear la cuestión de cuál es el papel que juegan las plataformas y en qué medidas éstas son responsables del servicio que intermedian.
 - ▶ El papel de cada una de las administraciones.

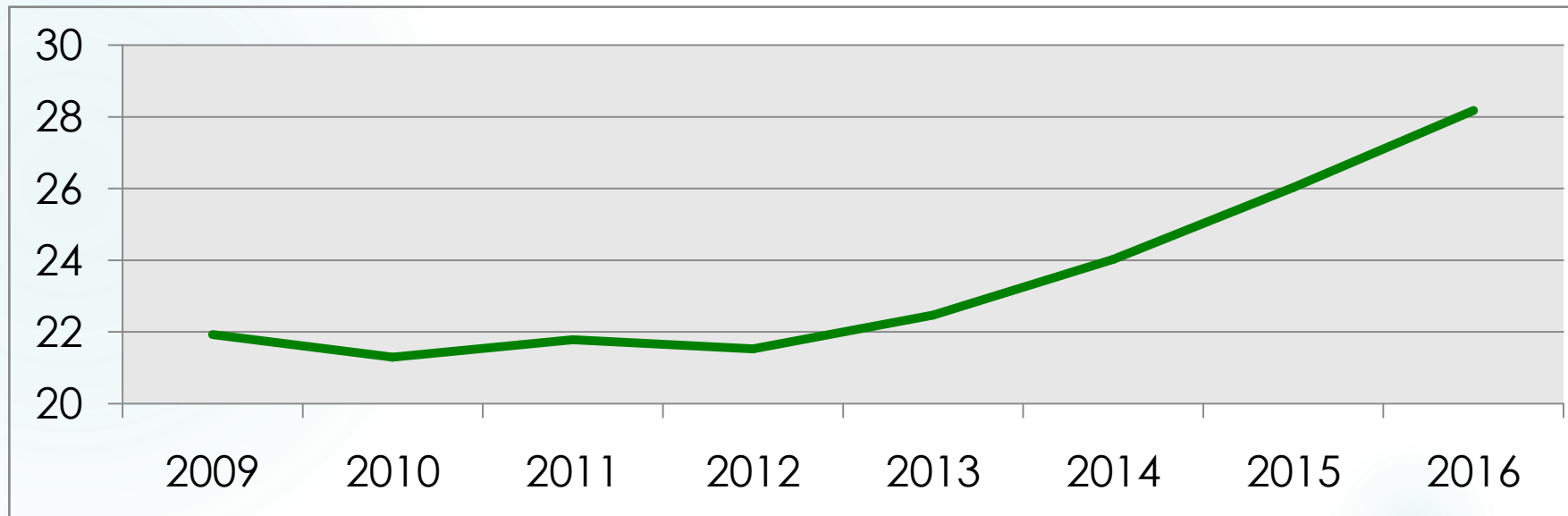
3.2. La economía colaborativa: el sector de las viviendas turísticas

- ▶ La regulación tiene que estar justificada por objetivos públicos, razones de interés general y/o fallos del mercado.
- ▶ Aplicación de los principios de la buena regulación: necesidad, proporcionalidad, eficacia, eficiencia, seguridad jurídica...
- ▶ **Objetivos fundamentales de la regulación :**
 - ▶ Prevalencia de los intereses generales
 - ▶ Además, la protección de los consumidores y usuarios
- ▶ **Dos aspectos :**
 - ▶ Libertad de elección del consumidor
 - ▶ Garantías de seguridad y calidad

4. El sector del turismo en Andalucía

- ▶ Las actividades turísticas aportan aproximadamente un 13% al Producto Interior Bruto (PIB) de Andalucía.
- ▶ En los últimos años, el turismo ha tenido un crecimiento notable en España y también en Andalucía. Así, desde el año 2014 el sector ha crecido a un ritmo del orden de más de un 8% anual.

Evolución del número de turistas en Andalucía (millones)



4. El sector del turismo en Andalucía

- ▶ El crecimiento del sector turístico se está produciendo **especialmente en el alquiler de viviendas turísticas.**
- ▶ Desde el año 2014 a 2016, en el alquiler de viviendas turísticas se ha experimentado un crecimiento del 37% en el número de plazas y del 28% en el número de viajeros alojados.
- ▶ **Con datos de 2017, el número de turistas que utilizan el alojamiento de mercado como modo de alojamiento principal aumenta un 18,6% en abril en tasa anual. Dentro de este tipo, el alojamiento hotelero sube un 10,8% y la vivienda en alquiler un 41,5%.**
- ▶ **En el 1er cuatrimestre de 2017, hasta 2.237.804 turistas se alojaron en VFT de enero a abril; esto es un 38% más que en 2016.**
- ▶ **Los viajeros hospedados en VFT crecen en Madrid (23%), Valencia (21,7%) y Sevilla (44,6%).**

4. El sector del turismo en Andalucía

- ▶ En este auge tiene un protagonismo fundamental el impacto de la economía colaborativa, a través de dos vías:
 - ▶ **Expansión de las plataformas webs**, que posibilita la información y mejora la capacidad de elegir del consumidor.
 - ▶ **Viviendas fines turísticos (VFT)**, que se pueden publicitar y conseguir una reputación, con lo que se denomina como “test de los clientes”, ya que son los propios usuarios los que valoran los servicios, provocando una señal de mercado para el resto de usuarios, que tendrán información acerca del servicio que potencialmente desean comprar antes de tomar su decisión final.
- ▶ Todo ello refuerza la relevancia que la economía colaborativa ha ido adquiriendo en los últimos años y la necesidad de contar con una regulación eficiente en este ámbito.

5. Regulación en Andalucía y en las CC.AA de las V.F.T.

- ✓ La Consejería de Turismo elaboró el proyecto de decreto y mantuvo reuniones con los agentes económicos y con la ADCA
- ✓ EL CDCA aprobó el Informe 11/2015 sobre el proyecto de Decreto de las VFT, en el que se señaló:
 - ▶ **Impacto económico positivo:**
 - ▶ El Informe 11/2015 elaborado por la ADCA valoraba de forma muy positiva el papel que desempeña el alquiler de VFT como elemento de desarrollo en el ámbito local y también la necesidad de dotar al sector de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia; **por lo que no se debía restringir el acceso y ejercicio en este mercado.**

5. Regulación en Andalucía y en las CC.AA de las V.F.T.

▶ Elementos del análisis :

- ▶ **Duración del contrato.** Se establecen dos mercados claramente diferenciados:
 - ▶ Servicio de hospedaje turístico, al que se le aplica el citado Decreto y que, por tanto, deben ser considerados como operadores económicos.
 - ▶ Mercado de alquiler “clásico” de viviendas regulados por la LAU, (mas de 2 meses).
- ▶ **Viviendas ofertadas:**
 - ▶ Micro-operadores, cuando el oferente presta el servicio de alquiler o de una o dos viviendas, a los que se les aplica una menor carga regulatoria.
 - ▶ Operadores turísticos “profesionales”, ofertan tres o más viviendas. Se les aplicaría el régimen previsto para los apartamentos turísticos no contiguos y se recomienda su simplificación.

5. Regulación en Andalucía y en las CC.AA de las V.F.T.

- ▶ Fruto de la labor coordinada de la administración de la Junta de Andalucía, se aprobó el **Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos (VFT)**.
- ▶ El objetivo del Decreto se ha cumplido :
 - ▶ En la medida en que se ordena, en el territorio andaluz, las VFT como un servicio de alojamiento turístico especialmente para **micro-operadores**;
 - ▶ Se aplica cuando el oferente presta el servicio de alquiler de habitaciones en su domicilio, o de una o dos viviendas urbanas, a los que se les aplica una menor carga regulatoria, básicamente la presentación de una “**Declaración Responsable**” que permite ejercer la actividad con requisitos tasados de calidad y se elimina la competencia desleal y el fraude
 - ▶ Se dan **garantías** en relación a la facturación y los cobros para las personas usuarias de viviendas turísticas, así como el precio y anticipos; la formalización del contrato; el acceso y condiciones de la vivienda; y la reserva y su posible cancelación.
 - ▶ **Discrepancia** con el CDCA, sobre los conjuntos formados por tres o más viviendas de un mismo titular que estén ubicadas en un mismo edificio, complejo o en edificios contiguos (regulados por la normativa de apartamentos turísticos) por la problemática de la regulación urbanística.

5. Regulación en Andalucía y en las CC.AA de las V.F.T.

- ▶ Por otra parte, **este Decreto ha evitado a la comunidad autónoma de Andalucía una serie de conflictos**, especialmente con la CNMC y la normativa de unidad de mercado, tal y como se están sucediendo en otras comunidades autónomas (Madrid, Canarias, Galicia, Castilla y León, etc).
- ▶ **Canarias. Sentencia del TSJ de Canarias anulando parte del Decreto autonómico.** Anula la prohibición de que existan viviendas vacacionales en las zonas turísticas o de uso mixto (contra libertad de empresa y discriminatorio); se anula prohibición de alquiler de habitaciones; se anula requisito de registro previo al inicio de la actividad.
- ▶ **Madrid. TSJ de Madrid declaró nulo inciso del Decreto autonómico:** *“Las viviendas de uso turístico no podrán contratarse por periodo inferior a cinco días”* (suponía veto al 80-90% de estancias porque estancia media de Madrid es 3,2 días). No necesario ni proporcionado y perjudica a los consumidores.

5. Regulación en Andalucía y en las CC.AA de las V.F.T.

- ▶ **Castilla y León. Objeciones de la CNMC** al Decreto autonómico: Inclusión de precios orientativos en guías y catálogos (facilita colusión); catálogo exagerado de requisitos y servicios mínimos; distintivo obligatorio y asistencia telefónica 24 horas; prohíbe cesión de habitaciones; régimen jurídico diferenciado según tiempo de estancia.
- ▶ **Galicia. Requerimiento previo de la CNMC** contra Decreto autonómico: Prohíbe el alquiler por habitaciones y limita alojamiento a 3 meses; la declaración responsable (es una autorización encubierta); Catálogo exagerado de requisitos técnicos; permite a Ayuntamientos restringir o prohibir nuevos alojamientos; prohíbe cesión de habitaciones; Exceso burocrático (tasas, registros, seguros): régimen jurídico diferenciado según duración de estancia.
- ▶ **Aragón. Informe CNMC sobre proyecto de Decreto autonómico.** Máximo 1 mes para cesión de viviendas y se prohíbe alquiler habitaciones; exigencias de identificación (posible fuente de conflicto vecinal); régimen de autorización encubierto + registro necesario; exceso de requisitos de equipamiento, seguridad etc.
- ▶ **Barcelona.** Reciente aprobación de Plan Especial Urbanístico de Alojamiento Turístico (PEUAT). **Procedimiento de la LGUM Colegios Mayores limite 31 días.**

6. Conclusiones

- ▶ **Importancia de la calidad y la eficiencia en la regulación económica.**
- ▶ **Crecimiento importante del sector de las VFT**
- ▶ Desde la entrada en vigor del Decreto 28/2016 hace un año **más de 25.000 viviendas con fines turísticos** han presentado su declaración responsable para el inicio de la actividad.
- ▶ **ANTE ESTA SITUACIÓN, SE PUEDE CONCLUIR QUE EL DECRETO 28/2016 PUEDE SER UN EJEMPLO DE REGULACIÓN ECONÓMICA EFICIENTE PARA ESTE SECTOR.**



MUCHAS GRACIAS

jfelix.riscos@juntadeandalucia.es