



**INFORME N 11/2015, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE LAS VIVIENDAS  
CON FINES TURÍSTICOS Y DE MODIFICACIÓN DE DIVERSOS DECRETOS EN  
MATERIA DE TURISMO**

**CONSEJO:**

D<sup>a</sup>. Isabel Muñoz Durán, Presidenta.

D. , Vocal Primero.

D. , Vocal Segundo.

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 16 de diciembre de 2015, con la composición expresada y siendo ponente D. Luis Palma Martos, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente informe:

**I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 11 de diciembre 2015, se recibe en el Registro General de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía oficio de la Viceconsejería de la Consejería de Turismo y Deporte, por el que se solicita la emisión del informe preceptivo de competencia, previsto en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en relación al Proyecto de Decreto de las viviendas con fines turísticos y de modificación de diversos decretos en materia de turismo, cuyo texto se remite. Al mismo, se adjunta una Memoria Justificativa de los cambios realizados en dicho proyecto normativo.

No obstante, dicho oficio y documentación complementaria fueron adelantados, con fecha 3 de diciembre de 2015, por la mencionada Viceconsejería de Turismo y Deporte, mediante correo electrónico.

2. Con fecha de 15 de diciembre de 2015, por cauce de la Dirección Gerencia, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de Andalucía de la ADCA elevaron a este Consejo sendos Informes propuesta.

**II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de



Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.3.a) de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre. La Resolución de 10 de julio de 2008, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, recoge los criterios que determinan los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia.

### **III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO**

El proyecto de decreto sometido a informe tiene como principal objeto la ordenación de las viviendas con fines turísticos como un servicio de alojamiento turístico, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1.a) del artículo 28 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.

Sin embargo, en el texto normativo ahora remitido también se incluye la modificación de otros dos reglamentos, como son el Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos (figura diferente de las viviendas con fines turísticos), así como el Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía, y que no fueron sometidos a informe por el Consejo.

En cuanto a la estructura del proyecto normativo, el mismo consta de cuatro capítulos, desarrollados en doce artículos, una disposición transitoria única, y cinco disposiciones finales, tal y como se describe a continuación:

#### **Capítulo I. Disposiciones Generales.**

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

Artículo 2. Régimen Jurídico.

Artículo 3. Definición.

Artículo 4. Canales de oferta turística.

Artículo 5. Responsabilidad ante la administración turística y las personas usuarias.

Artículo 6. Tipos.

Artículo 7. Requisitos y servicios mínimos comunes.

#### **Capítulo II. Régimen del contrato.**

Artículo 8. Formalización del contrato y acceso a la vivienda.

Artículo 9. Precio y reserva.

#### **Capítulo III. Inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía.**

Artículo 10. Inscripción.



#### Capítulo IV. Inspección y régimen sancionador.

##### Artículo 11. Inspección y Régimen sancionador.

##### Artículo 12. Actividad clandestinas.

Disposición transitoria única. Régimen transitorio.

Disposición final primera. Modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos

Disposición final segunda. Normativa aplicable para establecimientos existentes.

Disposición final tercera. Reclasificación de apartamentos turísticos del grupo edificios/complejos al grupo conjuntos.

Disposición final cuarta. Modificación del Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía.

Disposición final quinta. Habilitación normativa.

Disposición final sexta. Entrada en vigor.

Cabe significar que la parte del contenido regulatorio referida a la de las viviendas con fines turísticos fue analizada por este Consejo en su Informe N 06/2014, sobre el proyecto de las viviendas de uso turístico, de 11 de septiembre de 2014.

Si bien, en la nueva versión remitida se incluyen algunas modificaciones que han de valorarse positivamente, por el esfuerzo del órgano proponente en intentar adaptarse a algunas de las indicaciones efectuadas por el Consejo en el referido informe. Pese ello, se considera que las modificaciones planteadas resultan insuficientes, puesto que el proyecto sigue manteniendo la mayor parte de las restricciones señaladas en el citado Informe N 06/14.

Por último, a través de este proyecto de decreto sobre viviendas de uso turístico, se reforma la normativa sobre apartamentos turísticos, aumentando los requisitos establecidos en este segmento del mercado. En este sentido, sería de interés señalar que el criterio que debe vincular a las administraciones públicas a la hora de establecer requisitos para el ejercicio de una actividad económica debe ser el de garantizar el interés general, dado que una regulación innecesaria o desproporcionada perjudicaría a los consumidores. A este respecto, la respuesta por parte de las autoridades no tiene por qué consistir en más regulación para los nuevos entrantes, sino que podría centrarse en reducir los requisitos para los operadores tradicionales cuando estos requisitos sean innecesarios o desproporcionados.



#### IV. MARCO NORMATIVO

La Constitución Española asigna a las comunidades autónomas como competencia exclusiva la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial, en el reparto de atribuciones establecido en los artículos 148 y 149.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo atribuye a esta Comunidad Autónoma, en su artículo 71, la competencia exclusiva en materia de turismo, con el alcance que en dicho precepto legal se establece, y que incluye, en todo caso, la ordenación, la planificación y la promoción del sector turístico. Por su parte, el artículo 37.1.14º establece, como uno de los principios rectores de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma, el fomento del sector turístico, como elemento económico estratégico de Andalucía.

La Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, aprobada en ejercicio de la competencia exclusiva ostentada sobre la materia, establece el marco general regulador de la oferta turística en nuestra Comunidad Autónoma, mediante el que se pretende alcanzar la mayor calidad de los servicios y actividades turísticas. En ese texto legal no se contempla la figura de las viviendas vacacionales, que sí se había encargado de regular la antigua Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, a la que reemplazó y derogó.

Por este motivo, desde la entrada en vigor de la Ley 13/2011 las viviendas turísticas vacacionales vienen siendo reguladas por la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU), cuyo objeto general es establecer el régimen jurídico de los arrendamientos de las fincas urbanas, con independencia de su uso como vivienda permanente u otros. Entre esos otros usos diferentes al de vivienda, la LAU tipifica los arrendamientos por temporada, *“sea esta de verano o cualquier otra”*, y los celebrados para ejercer *“una actividad industrial, comercial, artesanal, profesional, recreativa, asistencial, cultural o docente”*, cualesquiera sean *“las personas que los celebren”*.

Cabe destacar, finalmente, que la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas introdujo una modificación sustancial en la Ley de Arrendamientos Urbanos, para excluir de su ámbito de aplicación a la cesión temporal y con finalidad lucrativa de viviendas que se comercialicen o promocionen a través de canales de oferta turística, cuando una normativa sectorial las someta a un régimen específico. Es decir, si las comunidades autónomas, en uso de sus competencias turísticas, regulan las viviendas turísticas, estas escaparán al ámbito de aplicación de la Ley estatal de Arrendamientos Urbanos.



## **V. IMPACTO ECONÓMICO Y ANÁLISIS DE MERCADO DEL SECTOR DE VIVIENDAS CON FINES TURÍSTICOS**

### **V.I. IMPACTO ECONÓMICO**

Si bien es cierto que el alquiler de viviendas con fines turísticos (VT) no es en sí un fenómeno nuevo, de hecho tiene una importante tradición, nos encontramos en los últimos años con un auténtico despegue del sector.

Este despegue se basa en el cambio introducido por las plataformas, su facilidad de acceso “on line” y su capacidad de comercialización. De esta forma, esta innovación permite la posibilidad de prestar el servicio de alojamiento por días para su uso turístico, lo cual ha permitido su rápida penetración en el mercado urbano, caracterizado tradicionalmente por un predominio de los viajes de corta duración, y en el vacacional, en el mercado de estancias inferiores a la semana/quincena de las épocas estivales.

La realidad de los datos muestra cómo en España el auge del alquiler de viviendas como alojamiento turístico ha estado protagonizado en estos últimos años fundamentalmente por la demanda extranjera, coincidiendo con la entrada en nuestro país de las principales plataformas P2P. Concretamente, desde el año 2010, un año antes de que entraran a operar con fuerza en España los principales portales on-line especializados en el alquiler turístico, el uso de la vivienda alquilada por parte de los turistas extranjeros se ha incrementado un 59,7%, según Frontur.

Este es un dato muy positivo en términos económicos, pues supone la entrada de un importante flujo de divisas y que contrasta con la evolución del mercado turístico español, muy condicionado en estos años por el contexto de crisis que ha afectado a la baja al volumen de sus viajes reflejándose, según las estadísticas oficiales, en una caída de uso de todas las fórmulas de alojamiento de pago, a favor del uso de las viviendas propias gratuitas o cedidas por familiares o amigos.

Por lo que se refiere a los datos y estudios sobre perfiles, hábitos de comportamiento y motivaciones de los usuarios de la oferta de viviendas respecto al resto de tipologías turísticas se concluye que nos encontramos ante un turista que utiliza diferentes tipos de alojamiento en función de cada viaje y busca el mejor precio. Ello supone una mayor presión competitiva al resto del sector turístico, pero también en cierta medida que se amplíen los perfiles de turistas que no hubieran viajado al destino en el supuesto de que no existiera esta nueva oferta, lo que a su vez supone todo un conjunto de efectos inducidos. Asimismo, se detecta que el crecimiento y diversificación de la oferta turística está generando una mayor demanda, como confirman los datos de entrada de turistas y de ocupación hotelera que refleja la tabla 1.

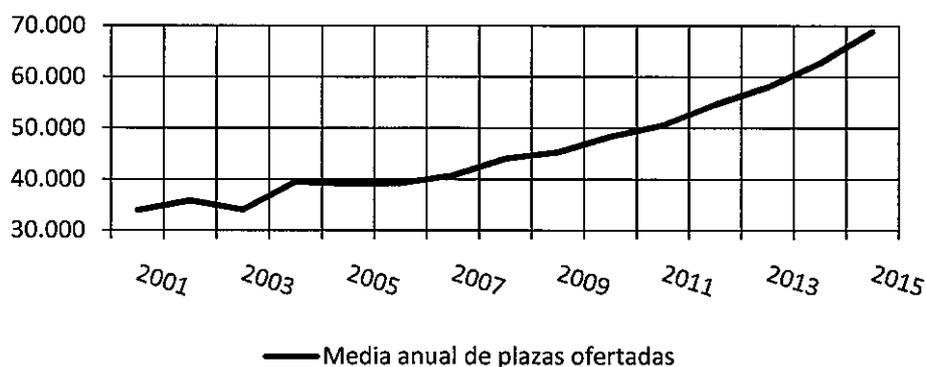
	2010	2014	2010-2014
Nº de Turistas	52.676.973	64.938.945	23,28%
Ocupación Apartamentos Turísticos	8.149.321	9.677.061	18,75%
Ocupación Plazas Hoteleras	81.888.869	87.814.529	7,24%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Industria, Energía y Turismo

En este sentido, considerando la dinámica en expansión que presenta el sector y su relevancia en términos de peso económico específico, se estima<sup>1</sup> que el volumen de negocio del sector de VT entre junio de 2013 y junio de 2015 a escala nacional alcanzó los 4.300 millones de euros, y su impulso sobre la demanda de servicios complementarios derivados, que representarían el 71% del gasto total<sup>2</sup>.

Por lo que respecta a Andalucía, en la figura 1 se refleja la evolución del número de plazas ofertadas en el periodo 2001-2015, en el que se observa el significativo crecimiento desde 2007. Asimismo, este crecimiento se acelera a partir de 2010, de forma que en Andalucía se ofertaron durante el año 2014 una media de 62.708 plazas<sup>3</sup> distribuidas en 16.000 viviendas, lo cual supone un aumento de más del 29% con respecto a 2010. Por otra parte, si atendemos al Barómetro del Alquiler Vacacional elaborado por HomeAway<sup>4</sup> nos encontramos ante un crecimiento de la demanda en términos interanuales de más del 20%.

**Figura 1. Evolución del número medio de plazas ofertadas en Andalucía (2001-2015)**



Fuente: Elaboración propia con datos INE

Por lo que se refiere al impacto directo en el empleo, el sector no genera un volumen específico importante. No obstante, en la figura 2 se refleja la evolución para el caso de Andalucía del empleo en relación al grado de ocupación en apartamentos

<sup>1</sup> Il Barómetro del alquiler vacacional en España 2015, HomeAway.

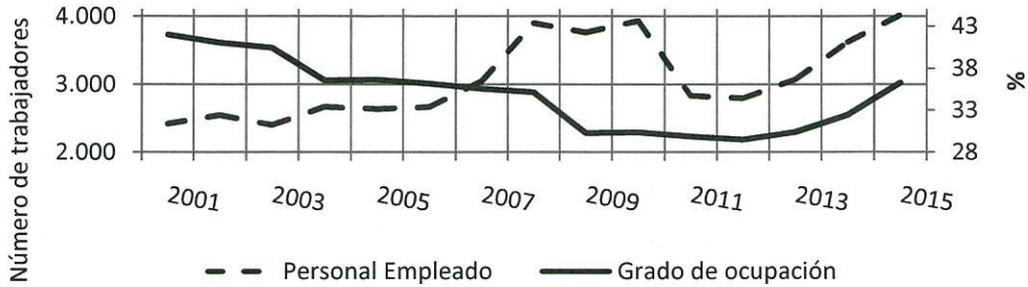
<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Encuesta de Ocupación en Apartamentos Turísticos año 2014.

<sup>4</sup> HomeAway es una de las empresas líderes del sector del alquiler vacacional a nivel mundial.

turísticos, en el que se observa una evolución paralela y positiva de este indicador.

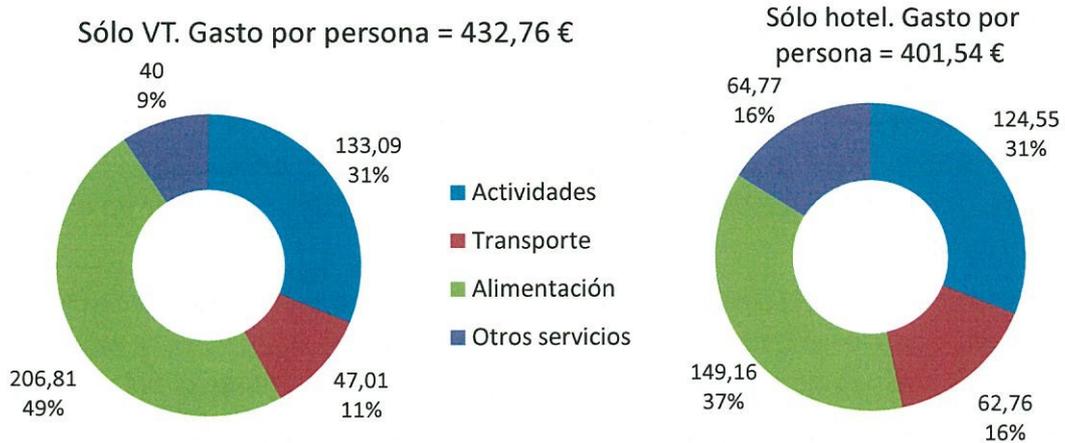
**Figura 2. Evolución del número de personas empleadas y el grado de ocupación en Andalucía (2001-2015)**



Fuente: Elaboración propia con datos INE

Por otra parte, se debe valorar su efecto de arrastre sobre otros sectores. De acuerdo con el informe elaborado por ESADE<sup>5</sup>, el 32% del gasto realizado por los usuarios de VT se concentra en comercios de proximidad, lo cual repercute positivamente en la capacidad de generación de actividad económica y empleo derivado. A este respecto, los informes consultados acreditan que los gastos de estancia tanto por persona como los de todos los usuarios incluidos dentro de la contratación del alojamiento son claramente mayores en VT frente a los hoteles, lo que implica un gran potencial de arrastre de la economía de la zona en la que se localizan las VT.

**Figura 3. Composición del gasto de estancia por persona**



Fuente: Elaboración propia con datos HomeAway

En términos agregados, la figura 3 refleja como el gasto de estancia realizado por los usuarios de VT es un 7,8% superior al de los establecimientos tradicionales, esta diferencia se debe principalmente a la contratación del alojamiento hotelero dentro de paquetes turísticos, lo cual representa entre un 23% y un 25% de los usuarios. A nivel

<sup>5</sup> Impacto social y económico de las viviendas de uso turístico en España, Junio 2015.



de composición del gasto se observan que las diferencias más significativas se producen en materia de alimentación<sup>6</sup>, transporte y otros servicios<sup>7</sup>.

En relación al **impacto sobre los operadores económicos**, nos encontramos ante un sector en el que se ha producido un crecimiento más que notable en Andalucía desde 2007 en relación al sector tradicional. En este crecimiento diferencial inciden especialmente la diferencia de costes regulatorios que le afectan en relación a los operadores turísticos tradicionales.

Ante esta situación, no se considera adecuado aplicar al sector emergente de VT todas las restricciones y cargas regulatorias preexistentes. Por el contrario, el objetivo debe ser mejorar la calidad de la regulación en vigor, esto es implantar un proceso continuo de cambio en la cultura de la Administración, de modo que en el ámbito regulatorio se tenga en cuenta el peso que las cargas administrativas suponen para las empresas, valorándose su necesidad y proporcionalidad y la mínima distorsión para la competencia.

En consecuencia, se trataría de reducir el coste regulatorio para el sector tradicional, así como posibilitar todo tipo de adaptaciones regulatorias en relación a mejorar su oferta; los órganos de participación institucional pueden ser el mecanismo adecuado para canalizar estas adaptaciones.

En definitiva, todos estos elementos nos permiten valorar de forma muy positiva el papel que desempeña el alquiler de viviendas con fines turísticos 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.

## V.II. ANÁLISIS DE MERCADO

En el contexto descrito, la penetración de las plataformas tecnológicas P2P ha inducido y facilitado la promoción de los servicios de alojamiento turístico de alquiler de viviendas en el mercado turístico de cortas estancias, transformando en operadores económicos a los propietarios del parque de viviendas residenciales, que deciden poner en el mercado sus viviendas.

En este sentido, el proyecto de decreto de las viviendas con fines turísticos plantea en su artículo 1 una delimitación del mercado atendiendo principalmente a dos criterios: duración del contrato de alquiler y volumen de plazas o viviendas ofertadas.

Respecto de la duración contratada establece el margen en contratos que no superen los dos meses computados de forma continuada por una misma persona usuaria; considerando aquellos de duración más prolongada no afectos a actividades turísticas sino como servicios de arrendamiento de viviendas. Esta delimitación parece oportuna

<sup>6</sup> En el conjunto de alimentación se incluyen tanto gastos en restauración como compra de productos de consumo cotidiano para su consumo en el alojamiento.

<sup>7</sup> En el conjunto de otros servicios se recogen la compra de productos no contenidos en el conjunto alimentación, servicios de naturaleza personal y servicios por contingencias extraordinarias.



en términos de una regulación eficiente, en la medida en que nos encontramos ante dos mercados claramente diferenciados:

- a) Por una parte, el servicio de hospedaje turístico, al que se le aplica el presente proyecto de Decreto y, que por tanto, al ofrecer sus viviendas en dicho mercado, deben ser considerados operadores económicos, a todos los efectos.
- b) Por otra parte, estaría el mercado de alquiler "clásico" de viviendas que se encontraría regulado por la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

En relación a la caracterización de los operadores que concurren al mercado el proyecto de decreto, los segmenta sobre la base del volumen de viviendas que ofertan. De esta forma, nos encontraríamos ante:

- a) Micro-operadores, cuando el oferente de servicios de alquiler turístico presta el servicio de alquiler habitacional o de una o dos viviendas a los que se les aplica una menor carga regulatoria.
- b) Operadores turísticos "profesionales", cuando ponen en el mercado tres o más viviendas. A este tipo de operadores, el proyecto de decreto los encuadra en el régimen previsto para los apartamentos turísticos no contiguos.

Esta delimitación, se entiende ajustada a una regulación eficiente y favorecedora de la competencia y, por tanto, en este aspecto el proyecto de decreto permitiría atender a los elementos característicos de los distintos operadores del sector.

## **VI. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN**

### **VI.I. OBSERVACIONES GENERALES**

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) considera que la actividad de alquiler de viviendas por los particulares se encuadra dentro del fenómeno de la 'economía colaborativa'. En tal sentido, en su Informe IPN/CNMC/007/15, sobre el proyecto de decreto del gobierno de Aragón por el que se aprueba el reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón, ha establecido que: *"la actividad de alquiler de viviendas por particulares con fines turísticos no es un fenómeno novedoso aunque resulta destacable la tendencia creciente de su utilización frente a los canales de oferta turística tradicionales. Esta actividad constituye una modalidad de alojamiento susceptible de ser enmarcada en la denominada economía colaborativa, donde los particulares intercambian bienes y servicios que permanecen ociosos o potencialmente infrautilizados a cambio de una contraprestación. Se trata así de una forma de obtener un valor monetario a partir de unos bienes, en este caso viviendas, susceptibles de una mayor utilización y rendimiento"*.



También debe saberse que la autoridad nacional de competencia está llevando a cabo un estudio, aún en fase de ejecución, sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa, donde analizará precisamente el sector económico de alojamientos turísticos, junto al de transporte de viajeros por carretera. En el marco de dicho estudio, lanzó una consulta pública, integrada por diversos documentos, entre los que nos interesa destacar el nº 1, dedicado a abordar los objetivos públicos que persigue la regulación<sup>8</sup>.

En dicho documento, la CNMC sienta las bases teóricas sobre cuándo debe entenderse justificada la intervención pública mediante la regulación de las actividades económicas. A tal efecto, se indica que la actuación regulatoria cobra sentido cuando el mercado se revela incapaz de asignar los recursos con eficiencia. Ese desequilibrio puede atribuirse a fallos del mercado, categorizables según la CNMC en tres tipos, según obedezcan a la presencia de estructuras de mercado no competitivas, efectos externos no recogidos por el mecanismo de precios del mercado y problemas de información.

En relación con la necesidad de regulación, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia recuerda que muchos de los fallos de mercado, especialmente los problemas de información, se pueden resolver o paliar sin recurrir a acciones regulatorias. Es decir, mediante mecanismos existentes en el propio mercado tales como las compras repetidas, la divulgación de información entre consumidores, las garantías y la certificación de calidad por parte de los oferentes, o la correcta publicidad de los productos y servicios. La eficacia y disponibilidad de estos mecanismos no regulatorios es mucho mayor hoy en día, dadas las herramientas que las tecnologías de la información, e Internet en particular, ponen a disposición de los consumidores.

Para que una regulación se pueda considerar como adecuada, no solo debe ser necesaria, sino que debe ser proporcionada. Es decir, tratarse del instrumento más adecuado para la consecución del objetivo que se persigue, porque no existan otras medidas menos restrictivas y distorsionadoras de la competencia capaces de obtener el mismo resultado.

En el análisis de los costes y beneficios que puede generar una regulación, es importante tener en cuenta el coste asociado a una estructura de mercado no competitiva creada por tal regulación.

Diversas autoridades regulatorias han analizado distintos proyectos normativos sobre la materia. Este mismo Consejo analizó una anterior versión del Proyecto de Decreto de Viviendas de Uso Turístico.

---

<sup>8</sup> En este sentido, pueden examinarse los documentos de la consulta pública abierta por la CNMC con ocasión de su estudio en fase de elaboración sobre la llamada economía colaborativa, disponibles en el siguiente enlace:

<http://www.cnmc.es/eses/promoci%C3%B3n/informesyestudiossectoriales/estudiodeeconom%C3%ADacolaborativa.aspx>.



En síntesis, el Consejo en su Informe N 06/2014, emitido con fecha 11 de septiembre de 2014, evidenció:

- El establecimiento de requisitos previos de acceso al mercado, en forma de declaración responsable y registro, que operaban en la práctica como un régimen autorizatorio, sin acreditarse la necesidad y proporcionalidad de tal régimen de intervención administrativa.
- La imposición a las viviendas turísticas de unas exigencias que, además de dificultar la libre y efectiva competencia de los operadores en el mercado, podían motivar la expulsión de quienes no puedan cumplirlas.

Al evaluar las consecuencias de dicha regulación, el Consejo advirtió de la reducción del número de competidores en el mercado, la disminución de la oferta, el encarecimiento los precios y la posibilidad de excluir del acceso a las viviendas vacacionales a determinados segmentos de consumidores con menor poder adquisitivo. Además, alertó de su posible impacto negativo sobre otros sectores económicos, como la hostelería, el comercio, la intermediación inmobiliaria, los canales de publicidad o la industria del ocio.

Para evitar tales efectos, este Consejo recomendó al órgano proponente reexaminar el texto del proyecto normativo y estudiar alternativas menos restrictivas y menos distorsionadoras. Entre ellas, la posibilidad de optar por una regulación basada en orientaciones y códigos de conducta empresarial, fijación de estándares y normas de calidad u otras preservadoras del interés general y del equilibrio entre los distintos actores.

En este orden de consideraciones, debe ponerse de manifiesto que la CNMC ha emprendido acciones impugnatorias ante la jurisdicción contencioso-administrativa contra diversas normas autonómicas en materia de viviendas turísticas, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y en cuya virtud, dicho organismo se encuentra legitimado para recurrir los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo y las disposiciones de rango inferior a la ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados.

Este es el caso, por ejemplo, del requerimiento previo efectuado al Gobierno de Canarias para que anulara algunos de los preceptos del Reglamento de las viviendas vacacionales de Canarias<sup>9</sup>, en evitación de la interposición de un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, al considerar que los mismos suponían graves obstáculos al desarrollo de una competencia efectiva en el mercado. Entre dichos obstáculos, se encontraban los siguientes:

---

<sup>9</sup> Vid. el Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, publicado en el Boletín Oficial de Canarias de 28 de mayo de 2015.

- La exigencia innecesaria de habitualidad en la actividad al arrendador y finalidad vacacional al arrendatario.
- El establecimiento de un exhaustivo catálogo de requisitos en cuanto a las dimensiones y equipamiento de las viviendas, que constituyen una carga innecesaria para los operadores, que incrementa los costes y que limita su libertad de autorganización.
- La sujeción del acceso a la actividad a un régimen de declaración responsable con características más propias de los regímenes de autorización administrativa, sin que se justifique en términos de necesidad y proporcionalidad la intensidad de la intervención administrativa.

A juicio de la CNMC, además, todas estas medidas elevan injustificadamente los costes de entrada en el mercado y desalientan a algunos operadores que ya estaban participando en él con nuevos modelos de prestación de servicio y a otros potenciales oferentes.

La autoridad nacional de competencia también llega a la conclusión de que la regulación canaria reducía el número de competidores y los incentivos a que haya precios más eficientes y competitivos para los usuarios.

La notificación del referido requerimiento previo motivó la aprobación de una proposición no de ley por el Parlamento de Canarias el 23 de septiembre de 2015, para instar al Gobierno regional a paralizar la aplicación del Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias<sup>10</sup>.

Motivos parecidos esgrimió la CNMC en el citado informe IPN/CNMC/007/15, sobre el proyecto de decreto llamado a regular las viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Aragón.

En su informe, la CNMC señalaba que el régimen de declaración responsable, tal cual está configurado en dicho proyecto normativo, no deja de ser un régimen de autorización. Tratándose de un régimen excepcional, considera que para su adopción deben concurrir las condiciones suficientemente motivadas de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, y según la autoridad de competencia, no constaba en el proyecto normativo de Aragón ni la justificación de tal medida ni el objetivo de interés general que pretendía satisfacer.

---

<sup>10</sup> Se trata de la Proposición no de ley con referencia 9L/PNL-0005, formulada por los grupos parlamentarios nacionalista canario (CC-PNC) y socialista canario, sobre paralización de la aplicación del Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de las viviendas vacacionales de la comunidad autónoma de Canarias. Esta iniciativa quedó aprobada con 39 votos a favor, ninguno en contra y 19 abstenciones, y la misma se encuentra disponible en el siguiente enlace: <http://www.parcn.es/pub/ds.py/2015/9/6/>



La CNMC también entendió injustificadas otras exigencias relacionadas con la capacidad máxima del alojamiento, la habitabilidad, la seguridad, o la atención de consultas y llega a la conclusión de que este tipo de requisitos puede suponer una restricción de la oferta, como también una carga desproporcionada para los oferentes actuales.

La Comisión menciona los beneficios que conlleva la actividad de alquiler de viviendas por los particulares, dentro del concepto de la llamada 'economía colaborativa':

*“La oferta de alquiler de viviendas de uso turístico conlleva, con carácter general, importantes beneficios desde el punto de vista de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente toda vez que: i) supone una mayor oferta para el consumidor; ii) constituye una asignación más eficiente de los recursos infrautilizados; iii) genera externalidades positivas —como las medioambientales— al crear un modelo de consumo basado más en el uso y no en la propiedad; iv) reduce los costes de transacción y los problemas de información asimétrica gracias a los sistemas de reputación; v) promueve la innovación; vi) propicia una posible reducción de precios y márgenes; vii) produce efectos favorables para la competencia entre los operadores tradicionales incumbentes a los que se les obliga a innovar y a reducir sus márgenes y precios”.*

Tras subrayar que una regulación innecesaria o desproporcionada puede perjudicar a los consumidores y al interés, la autoridad de competencia indica que:

- a) La ausencia de regulación podría ser, en algunos casos, la solución óptima.
- b) Si se diera una respuesta regulatoria, se debe primar el interés general, no el interés de un grupo de operadores económicos.
- c) Solo habría que considerar una respuesta regulatoria proporcionada si existen fallos de mercado (como la presencia de externalidades, información asimétrica u otros); si el mercado por sí mismo no puede alcanzar objetivos de interés público; o existe tratamiento asimétrico respecto a operadores sujetos a obligaciones de servicio público.
- d) La respuesta por parte de las autoridades no tiene por qué consistir en más regulación para los nuevos entrantes, sino que podría centrarse en reducir los requisitos para los operadores tradicionales cuando estos requisitos sean innecesarios o desproporcionados.

Entre las actuaciones impugnatorias ejercitadas por la CNMC respecto de los alojamientos de alquiler, figura también la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 79/2004, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en la Comunidad de Madrid. Ello, al considerar que el hecho de que las viviendas de uso turístico no puedan contratarse por un período inferior a cinco días ocasiona un obstáculo grave para la competencia efectiva, además de perjuicios a los consumidores.



Según la autoridad estatal de competencia, dicha previsión no se justificaría en términos de necesidad y proporcionalidad y restringe la capacidad de elección del consumidor ~~(eliminando del mercado a cierto tipo de operadores que no superen esos requisitos mínimos)~~ o bien eleva los costes de los operadores, lo que se verá reflejado en el precio que los consumidores deberán pagar por el alojamiento. En definitiva, la CNMC llega a la conclusión de que la medida no está justificada en términos de necesidad y proporcionalidad y producirá una restricción grave para la competencia en este mercado, además de perjuicios a los consumidores; por todo lo cual, debe ser eliminada.

En consonancia con las argumentaciones anteriormente expuestas, se encuentran las consideraciones efectuadas por la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO), al analizar el proyecto de decreto de reglamento de turismo de Catalunya. Así, en su informe IR 22/2015, de 9 de septiembre de 2015, subraya que *“las restricciones que se impongan a la libre prestación de servicios turísticos deberán ser excepcionales y cumplir los requisitos de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión”*.

Con respecto a las nuevas tipologías de oferta de alojamiento turístico (aquellas que se desarrollan en viviendas o habitaciones), la ACCO cuestiona que el proyecto de decreto catalán las deba equiparar a la oferta turística tradicional; es decir, que las someta al mismo régimen autorizatorio en términos de la Directiva de Servicios que al resto de oferta de alojamiento turístico (entendiendo que la obligación de presentar una declaración responsable e inscribirse en un registro constituye un régimen autorizatorio).

A juicio de la Autoridad Catalana de la Competencia, este tipo de iniciativas de alojamiento turístico supone un beneficio en términos de competencia, dado que implica un incremento de la oferta en el mercado, que repercute favorablemente en la cantidad y la variedad de la oferta así como en sus precios.

En el citado informe, además, se pone de relieve que este tipo de oferta de alojamiento turístico *“permite acceder a experiencias de consumo turístico que la oferta tradicional no cubre o facilita el acceso al turismo, en la medida en que lo puede hacer más accesible a sectores sociales tradicionalmente apartados del mismo”*.

La ACCO subraya que esta oferta de alojamiento requiere una regulación flexible. Es decir, no considera apropiado aplicarle *“los parámetros de la regulación tradicional”*, porque provocará *“necesariamente”* desincentivos a la entrada en el mercado de nuevos tipos de operadores, la protección de los intereses de las empresas incumbentes y un perjuicio a los consumidores y usuarios. Propone, por ello, una desregulación de la normativa sectorial de turismo cuando el ejercicio de esta actividad no pueda considerarse habitual (por no llegar a cierto número de pernoctaciones al año) y por otra parte, para los que ejerzan esta actividad de manera reiterada, una regulación con unos requisitos mínimos y justificados.

La autoridad catalana considera que no es proporcional someter al mismo deber de declaración responsable e inscripción al registro a un establecimiento hotelero que a un particular que quiere alquilar puntualmente una habitación de su vivienda habitual.



## **VI.II. OBSERVACIONES SOBRE EL ARTICULADO**

### **1. Sobre la necesidad de coherencia entre la regulación de apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico al objeto de evitar la expulsión de operadores económicos del mercado.**

Como ya se ha señalado en el apartado anterior, el artículo 1.2.d) del proyecto de decreto excluye del ámbito de aplicación del mismo a determinados conjuntos de apartamentos (aquellos formados por tres o más viviendas) a los que les sería de aplicación la normativa de apartamentos turísticos.

En este sentido, por las características específicas de la regulación de apartamentos turísticos, estos deben cumplir unos requisitos determinados en el Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos que, en determinados supuestos, no podrían ser cumplidos por las viviendas a las que se aplicarían estos requisitos al estar ya construidas.

De esta manera, se podría generar un efecto indirecto: expulsar del mercado a este tipo de operadores económicos. Este efecto no tendría justificación alguna en términos de garantizar la libertad de empresa y en relación a las disposiciones de protección del acceso y ejercicio de los operadores económicos establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM).

Por ello, se tendría que añadir una precisión en el artículo 1.2 d) que permita a las viviendas turísticas la aplicación de los requisitos establecidos para los apartamentos turísticos de forma que se evite la exclusión de este tipo de operadores del mercado de los servicios de alojamiento turístico.

Además, no se entiende justificado en términos económicos la regulación de los "apartamentos no contiguos" mediante su determinación a través de una distancia máxima, en este caso 1.000 metros entre la vivienda en sí y la conserjería u oficina de la entidad explotadora. Mediante este supuesto se amplifica la restricción señalada anteriormente, por lo que se sugiere establecer una distancia más proporcionada con el tipo de servicio de alojamiento que se presta.

### **2. Sobre la prohibición de que las viviendas de uso turístico puedan contratarse por menos de 2 días.**

Esta previsión contemplada en el artículo 2.7 del proyecto normativo que nos ocupa supone un obstáculo a la competencia efectiva en los mercados, por cuanto restringe la capacidad de elección del consumidor, eliminando a este tipo de operadores -esto es, el dedicado al alquiler de viviendas con fines turísticos- del mercado, en la medida en que se les impide la prestación de servicios por una duración inferior a dos días, lo que a su vez va a generar un trato discriminatorio en beneficio del resto de operadores turísticos



que operan en el mercado, y que sí podrían ofertar sus servicios sin esta limitación temporal.

Esta medida prohíbe a los operadores de viviendas con fines turísticos la prestación de servicios durante un período de tiempo determinado y supone una grave injerencia en la libertad de empresa, que difícilmente encontraría justificación alguna en términos de necesidad y proporcionalidad, por lo que se debería proceder a su eliminación.

### **3. Sobre los efectos de la declaración responsable y la exigencia de disponer de un código de inscripción en el registro de turismo.**

En relación con lo señalado en el artículo 10.4 del proyecto de Decreto tendría que quedar claro que, con la presentación de la declaración responsable debe poderse iniciar la actividad económica, como ocurre de forma generalizada con la aplicación de este mecanismo de intervención administrativa. En concreto, poder llevar a cabo la publicidad del negocio sin limitación alguna en espera de la emisión de un código. En caso contrario, estaríamos ante una autorización que no tendría cobertura legal y vulneraría la LGUM. Por ello, se debe reformular la redacción del citado artículo de forma que quede claro este aspecto.

Por otro lado, y en cuanto al régimen elegido de intervención basado en una declaración responsable debería quedar suficientemente justificado, de acuerdo con la buena regulación de las actividades económicas (según lo establecido en el artículo 17.2 de la LGUM), las razones imperiosas de interés general que lo justifican y la proporcionalidad del medio de intervención.

### **4. Sobre el catálogo de requisitos y servicios mínimos comunes exigidos a las viviendas con fines turísticos.**

El artículo 6 del proyecto de Decreto contiene un listado de condiciones y servicios mínimos de calidad, equipamiento y mantenimiento de las viviendas que se destinen a fines turísticos que podrían constituir barreras de entrada y obstáculos al inicio y desarrollo de la actividad.

En este sentido, se recomienda que se elimine el término de "mínimo" y se introduzca una nueva redacción del párrafo introductorio del artículo 7, en el que se haga una referencia al derecho a la libre elección del consumidor sin menoscabar las garantías de unos estándares de calidad suficiente.

### **5. Sobre la seguridad jurídica de los operadores económicos.**

Desde la óptica de los principios de mejora de la regulación que buscan la claridad y predictibilidad de la normativa, se quiere efectuar unas consideraciones sobre las disposiciones finales primera y tercera.



Dichas disposiciones contienen, respectivamente, una reforma del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos y del Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía que, a nuestro juicio no coadyuvan ni a la seguridad jurídica ni al principio de simplicidad, pues se trata de previsiones que no guardan una relación directa con el objeto del proyecto analizado, consistente en *“la ordenación de las viviendas con fines turísticos como un servicio de alojamiento turístico, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1.a) del artículo 28 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía”*.

Téngase en cuenta que la dispersión normativa puede ser generadora de confusión en los operadores económicos, lo que no hace sino perjudicar a los principios precitados, en cuya virtud las iniciativas normativas deberían fomentar un entorno de certidumbre que favorezca la adopción de las decisiones económicas y ser coherentes con el resto del ordenamiento jurídico-económico, así como contribuir al establecimiento de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite su conocimiento y comprensión.

En último lugar, también debe señalarse que la disposición final primera, en su apartado octavo, modifica el decreto regulador de los establecimientos de apartamentos turísticos, añadiendo a dicho texto legal una disposición transitoria cuarta, con el siguiente tenor: *“A los establecimientos de apartamentos turísticos inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía o que hayan presentado la correspondiente declaración responsable de inicio de la actividad con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto no les será de aplicación el segundo párrafo del artículo 9.3 del Decreto 194/2010, de 20 de abril, salvo que los mismos incorporen nuevas unidades de alojamiento al establecimiento”*.

El objetivo de las disposiciones transitorias es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por una nueva regulación, las mismas deben utilizarse con carácter restrictivo y delimitar de forma precisa su aplicación temporal y material. En aras a una mayor claridad y seguridad jurídica, debe clarificarse si el supuesto previsto puede estar suponiendo un trato discriminatorio para los operadores entrantes frente a los ya establecidos. Es decir, si está estableciendo dos niveles de regulación según se trate de operadores ya establecidos o nuevos entrantes y, si tal medida puede provocar una distorsión no justificada en las condiciones de competencia en el mercado que tenga como efecto proteger a los operadores incumbentes en el mercado.

## **6. Sobre el potencial riesgo de creación de reservas de actividad.**

La Disposición final tercera, en su apartado uno, modifica el artículo 18 del citado Decreto en el que se regulan los supuestos de exención del cumplimiento de requisitos en materia de clasificación, introduciendo en el apartado 2 referido a que en todo caso, deberá justificarse la imposibilidad o la grave dificultad técnica del cumplimiento de los



requisitos en materia de clasificación mediante el correspondiente informe de la persona técnica competente, un nuevo párrafo en el que se precisa que el informe al que se hace referencia deberá contener, necesariamente, los datos de la habilitación profesional y legal de la persona técnica que lo firma así como justificación suficientemente motivada, y no basada exclusivamente en criterios económicos, de la imposibilidad o grave dificultad de cumplir los requisitos.

En la regulación actual de este precepto<sup>11</sup>, ha de indicarse que se prevé que la imposibilidad del cumplimiento de requisitos se justifique mediante el correspondiente informe de persona técnica competente o, en su caso, de la acreditación que corresponda al grado de protección emitida por el organismo con competencias en la materia.

Ha de resaltarse, al respecto, que con la nueva regulación del apartado 2 del artículo 18 del proyecto normativo se exige, en cualquier caso, la emisión de un informe firmado por una persona técnica competente donde se justifique la imposibilidad o grave dificultad técnica del cumplimiento de los requisitos en materia de clasificación, a fin de que la Administración turística exima de su cumplimiento a través del establecimiento de otras medidas compensatorias necesarias para ello. Con dicha exigencia, se estaría imponiendo a los operadores un coste económico adicional, en la medida en que se verán obligados en todo caso a la contratación de los servicios de un profesional que les elabore y firme el referido informe.

Junto a lo anterior, ha de añadirse otra cuestión relevante desde la óptica de competencia como es el potencial riesgo del establecimiento de reservas de actividad que se podría originar con la aplicación o interpretación del término "persona técnica competente" por parte la Administración turística. A este respecto, no está de más recordar el posicionamiento crítico de las Autoridades de competencia, y de este Consejo sobre la creación de reservas de actividad en favor de un determinado colectivo o que discriminen a favor de un determinado operador, otorgándole ventajas injustificadas sobre otros colectivos u operadores que se encuentran capacitados para desarrollar esa actividad. Con la adopción de reservas de actividad se provocaría una limitación de la oferta de profesionales habilitados para prestar dichos servicios, y supone una restricción a la competencia entre profesionales.

En este sentido, habrá que tener en cuenta que la actuación administrativa no deberá introducir restricciones competitivas al margen de las estrictamente necesarias por razones de interés general. Es decir, sólo podrán establecerse reservas de actividad por razones de necesidad (por la salvaguarda de un interés general) y proporcionalidad (no existan otros medios alternativos para la consecución de dicho interés general).

---

<sup>11</sup> El artículo 18.2 del Decreto 143/2014, de 21 de octubre tiene el siguiente tenor literal: "En todo caso, debe justificarse la imposibilidad del cumplimiento de los requisitos mediante el correspondiente informe de persona técnica competente o, en su caso, de la acreditación que corresponda al grado de protección emitida por el organismo con competencias en la materia".



Sobre la base de todo cuanto antecede, visto el informe propuesta de la Secretaría General y del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de Andalucía, este Consejo emite el siguiente

## DICTAMEN

**PRIMERO.-** En cuanto al régimen elegido de intervención basado en una declaración responsable deberían quedar suficientemente justificadas, de acuerdo con la buena regulación de las actividades económicas (según lo establecido en el artículo 17.2 de la LGUM), las razones imperiosas de interés general que lo justifican y la proporcionalidad del medio de intervención.

**SEGUNDO.-** Sería necesario revisar la redacción del artículo 1.2 d) del proyecto de Decreto, con el fin de evitar la expulsión del mercado de determinados operadores económicos, con más de tres viviendas. Este efecto no tendría justificación alguna en términos de garantizar la libertad de empresa y en relación a las disposiciones de protección del acceso y ejercicio de los operadores económicos establecido en la LGUM.

**TERCERO.-** En el examen de proporcionalidad, el órgano proponente debe considerar si la aplicación de la norma puede generar una bolsa de viviendas clandestinas, y si debe prevalecer la imposición de requisitos obligatorios sobre la posible expulsión del mercado de distintos operadores que satisfacen distintas expectativas de la demanda.

**CUARTO.-** En cuanto a la prohibición de que las viviendas de uso turístico puedan contratarse por menos de 2 días, dicha medida difícilmente encontraría justificación alguna en términos de necesidad y proporcionalidad, por lo que habría que proceder a su eliminación.

**QUINTO.-** Sobre los efectos de la declaración responsable y la exigencia de disponer de un código de inscripción en el registro de turismo, se debe reformular la redacción del citado artículo de forma que quede claro que con la presentación de la declaración responsable se puede iniciar la actividad.

**SEXTO.-** En relación al catálogo de requisitos y servicios mínimos comunes exigidos a las viviendas con fines turísticos, se recomienda que se elimine el término de "mínimo" y se introduzca una nueva redacción del párrafo introductorio del artículo 7, en el que se haga una referencia al derecho a la libre elección del consumidor sin menoscabar las garantías de unos estándares de calidad suficiente.

**SÉPTIMO.-** Por aplicación del principio de seguridad jurídica, preceptuado en la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, el órgano proponente debe arbitrar medidas para permitir a los destinatarios que ahora operan en libertad conocer con el suficiente grado de certeza las conductas infractoras y



las sanciones que van asociadas a su comisión y adaptarse al nuevo marco normativo. Ello también, en aplicación de los principios de transparencia y predictibilidad.

**OCTAVO.-** En conexión con los citados principios de seguridad jurídica, simplicidad y predictibilidad normativa, debe igualmente tenerse en cuenta que mediante dos disposiciones se introducen sendas reformas del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos y del Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía. Dichas modificaciones normativas no guardan relación directa con el objeto del proyecto analizado y aumentan el grado de dispersión normativa, lo cual puede generar confusión entre los operadores económicos destinatarios. Tales reflexiones se predicen también para el apartado octavo de la disposición final primera, en aras a la creación de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite su conocimiento y comprensión.

**NOVENO.-** Debe tenerse en cuenta también que en la modificación del artículo 18 del Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía operada por la Disposición final cuarta, se contempla la presentación de un informe firmado por persona técnica competente, cuando los operadores no puedan cumplir determinados requisitos en materia de clasificación. Tal requisito puede suponer la imposición de una carga económica. Además, la interpretación de tal previsión normativa puede dar lugar a una reserva de actividad a favor de determinados colectivos, que el órgano competente debería evitar.

Es todo cuanto este Consejo tiene que informar.



Isabel Muñoz Durán  
Presidenta



Vocal Primero



Vocal Segundo