



**IPN/CNMC/002/19 INFORME SOBRE EL
PROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO
DE LA REGIÓN DE MURCIA POR EL QUE SE
REGULAN LAS VIVIENDAS DE USO
TURÍSTICO EN LA REGIÓN DE MURCIA**

7 de febrero de 2019

Índice

I.	ANTECEDENTES	3
II.	CONTENIDO.....	5
III.	VALORACIÓN.....	6
	III.1. Observaciones generales.....	6
	III.2. Observaciones particulares.....	8
	III.2.1 Obligación de cesión de la vivienda en su totalidad (arts. 2.1, 5.1 y 5.3).....	8
	III.2.2 Limitación de la duración de cada arrendamiento a 3 meses (art. 5.2).....	11
	III.2.3 Circunscripción de la VUT a suelo de uso residencial (art. 2.1).....	12
	III.2.4 Exigencia de disponer de seguro de responsabilidad civil (arts. 7.4.k) y 9)	13
	III.2.5 Régimen de habilitación: declaración responsable y registro (arts. 7.6 y 29)	14
	III.2.6 Exhaustividad de las prescripciones técnicas (arts. 13 a 18)	16
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	17

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL PROYECTO DE
DECRETO DEL GOBIERNO DE MURCIA POR EL QUE SE REGULAN
LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO EN LA REGIÓN DE MURCIA**

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

IPN/CNMC/002/19

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep María Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

SECRETARIO DEL CONSEJO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Barcelona, a 7 de febrero de 2019

Vista la solicitud de informe del Instituto de Turismo de la Región de Murcia en relación con el Proyecto de Decreto por el que se regulan las viviendas de uso turístico y que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 8 de enero de 2019, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#), la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda emitir el siguiente **Informe**.

I. ANTECEDENTES

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha procedido a regular el sector turístico en su territorio a través de la [Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia](#), en desarrollo de la habilitación competencial atribuida por el artículo 148.1.18 de la Constitución española.

El proyecto de Decreto tiene por objeto la regulación de las denominadas viviendas de uso turístico (en adelante, VUT) en la Región de Murcia. En este caso, las VUT, a diferencia de lo que ocurre en otras normativas autonómicas¹,

¹ Por ejemplo, el artículo 40 bis del Texto Refundido de la Ley del Turismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, define las VUT como “*aquellas que son cedidas de modo temporal por sus propietarios, directa o indirectamente, a terceros, amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato, comercializadas o promocionadas en canales de oferta turística y con una finalidad lucrativa*” (esto es, el alquiler privado de viviendas que venían conformando la denominada oferta de alojamiento no reglado). El artículo 65 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia define las viviendas turísticas así: “Se

no aparecen definidas de modo explícito y diferenciado en la Ley 12/2013, de 20 de diciembre. En efecto, el propio preámbulo del Decreto ahora analizado menciona como antecedentes de la VUT en la Ley de Turismo de Murcia la interpretación conjunta de los artículos 25.1 y 39 de la citada Ley, si bien ninguno de esos artículos se refiere específicamente a las VUT.

El artículo 25.1 se refiere al alojamiento turístico y a su definición como el “*establecimiento abierto al público en general dedicado de manera habitual a proporcionar hospedaje temporal mediante precio*”. Más adelante, **el artículo 39 de la misma ley admite que se puedan determinar y desarrollar otros modelos empresariales turísticos**. Precisamente al amparo de esta autorización se procede a regular en materia de VUT sin que, como se ha dicho, esté definido previamente su concepto en la ley

La cesión de vivienda en condiciones de uso inmediato se ha contemplado en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU) hasta su modificación mediante la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas.

Dicha ley introdujo un nuevo apartado e) en el art. 5 de la LAU que establece una exclusión adicional al ámbito de aplicación de la LAU para las denominadas VUT², remitiéndolas a un régimen específico: “*La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial*”.

Por último, cabe indicar que la CNMC viene realizando una labor de seguimiento y supervisión del conjunto de la normativa estatal o autonómica en materia turística y muy particularmente de las VUT.

Existen informes y estudios recientes, entre los que ha de destacarse el Estudio general sobre Viviendas de uso turístico (2018) [E/CNMC/003/18](#). Además, se han analizado proyectos de normas concretas en el [IPN/CNMC/007/15](#) sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón, y en el [IPN/CNMC/023/18](#) Proyecto de Decreto del

entiende por viviendas turísticas los establecimientos unifamiliares aislados en los que se preste servicio de alojamiento turístico, con un número de plazas no superior a diez y que disponen, por estructura y servicios, de las instalaciones y mobiliario adecuado para su utilización inmediata, así como para la conservación, elaboración y consumo de alimentos dentro del establecimiento. La comercialización de la vivienda turística deberá consistir en la cesión temporal del uso y disfrute de la totalidad de la vivienda, por lo cual no se permite la formalización de contratos por habitaciones o la coincidencia dentro de la vivienda de usuarios que formalicen distintos contratos”.

² Aunque no se utiliza el término de “*vivienda de uso turístico*”, se establece una definición implícita que la normativa sectorial de otras CCAA sí ha recogido.

Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento sobre ordenación y regulación de las casas rurales en Aragón.

Por último, existen supuestos en los que la CNMC ha ejercido su legitimación activa para impugnar normas restrictivas de la competencia ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, en virtud del art. 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, por considerar que las regulaciones en algunas Comunidades Autónomas (Madrid, Canarias, Galicia y Castilla y León)³ y ciudades (Madrid, Bilbao y San Sebastián)⁴ presentaban restricciones injustificadas desde el punto de vista de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente.

II. CONTENIDO

El Proyecto de Decreto establece en su preámbulo que su objetivo principal deriva de la necesidad de establecer un régimen específico para las VUT tras la exclusión expresa de la LAU y su remisión a la normativa sectorial. El segundo objetivo es el de *“hacer frente a la oferta ilegal de alojamiento turístico, con el fin de que se regularicen los titulares de este tipo de actividad y estén en el mercado en igualdad de condiciones que el resto del entramado turístico”*. Se indica además que *“la falta de regulación de este tipo de alojamiento conlleva un detrimento del servicio, una deficiente calidad, intrusismo y competencia desleal”*.

El proyecto de Decreto se compone de un total de 31 artículos, distribuidos en cuatro capítulos. Además, consta de dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales.

³ En el caso de Madrid, [se recurrió el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid](#). El Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Madrid falló a favor de la CNMC y anuló determinados preceptos de esta norma por restringir injustificadamente la competencia. En el caso de Canarias, la CNMC recurrió 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 ([LA/03/2015](#)). El TSJ de Canarias y, recientemente, el Tribunal Supremo (Sentencia de 15 de enero de 2019), han estimado los principales argumentos de la CNMC y han anulado algunos preceptos de esta norma por restringir injustificadamente la competencia. En 2017, la CNMC impugnó los Decretos [3/2017, de 16 de febrero](#), por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León ([LA/02/2017](#)) y [12/2017, de 26 de enero](#), por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia ([LA/01/2017](#)). En el primero, el TSJ de Castilla y León estimó parcialmente las pretensiones de la CNMC, y en el segundo, el TSJ de Galicia desestimó íntegramente el recurso de la CNMC. Ambos están pendientes de la resolución de los recursos de casación interpuestos por la CNMC ante el Tribunal Supremo.

⁴ En estos casos, se trata de recursos contra normas urbanísticas que restringen el alquiler de VUT.

El Capítulo I, referido a las disposiciones generales, se ocupa del objeto y ámbito de aplicación, de la clasificación de las VUT en una categoría única, de la comercialización, de los distintivos y del seguro de responsabilidad civil. Resulta especialmente destacable la definición de las VUT con las siguientes notas (art. 2.a): i) ubicadas en suelo de uso residencial; ii) amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato; iii) comercializadas o promocionadas en canales de oferta turística; iv) cedidas temporalmente y en su totalidad con fines vacacionales a terceros; v) con carácter habitual; y vi) contra precio.

El Capítulo II se ocupa de las prescripciones técnicas o requisitos de equipamiento que han de reunir las viviendas, el mantenimiento, y la conservación, la accesibilidad, el equipamiento mínimo, los suministros, la capacidad y la superficie de cada una de las dependencias.

El Capítulo III establece el régimen de funcionamiento y precios, el comienzo y terminación del alojamiento, la prescripción de disponer de hojas de reclamaciones, las reservas, así como la facturación.

Adicionalmente, el Capítulo IV recoge el procedimiento de declaración responsable.

Por último, la disposición adicional primera otorga un plazo de seis meses para que los titulares de las viviendas que a la entrada en vigor del Decreto se encuentren ya ofertando este tipo de alojamiento adapten o regularicen su situación.

III. VALORACIÓN

III.1. Observaciones generales

Se valora positivamente la petición de la Región de Murcia de que la CNMC analice el borrador de Decreto, dado el impacto que las regulaciones sobre esta clase de actividad tienen normalmente sobre la competencia efectiva.

Desde una perspectiva económica, la existencia de una oferta de VUT conlleva, con carácter general, importantes beneficios para consumidores y usuarios, toda vez que: i) supone una mayor oferta de alojamientos 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, y 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.

Además, la oferta de VUT puede tener algunos otros efectos negativos, como la contribución a los problemas de congestión turística, las molestias sobre vecinos o el impacto en los precios de las viviendas.

Son estos últimos efectos los que, normalmente, suelen justificar la intervención de tipo regulatorio de acuerdo con los principios de regulación económica eficiente. No obstante, estos efectos no son absolutos ni tienen la misma intensidad en todos los territorios, por lo que es importante analizar su incidencia concreta en cada región o ciudad para modular la intervención en consecuencia.

Partiendo de la libertad de empresa reconocida constitucionalmente (art. 38 de la Constitución Española), una regulación innecesaria o desproporcionada sobre la materia, además de suponer un obstáculo a la competencia efectiva, perjudicaría a los consumidores y al interés general. A este respecto, se estima procedente señalar estas consideraciones preliminares:

- 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.
- 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.
- Si se decide ofrecer una respuesta regulatoria, se debe primar el interés general, no el interés de un grupo de operadores económicos.

Partiendo de las orientaciones anteriores, debe señalarse que sería conveniente una mayor justificación de las razones de la intervención en el texto normativo.

En efecto, el preámbulo del proyecto de Decreto indica que *“la falta de regulación de este tipo de alojamiento conlleva un detrimento del servicio, una deficiente calidad, intrusismo y competencia desleal”*.

Debe recordarse que, conforme a los principios de regulación económica eficiente, **toda intervención que restrinja la competencia debe basarse en la existencia de razones imperiosas de interés general y ser necesaria y proporcionada a estas. No caben entre tales razones imperiosas las motivaciones de carácter económico, como puede ser la protección de los intereses de los operadores instalados.** En efecto, como recientemente ha recordado el Tribunal Supremo, una norma cuya *“única explicación plausible [es] tratar de favorecer la oferta de productos alojativos tradicionales [...] resulta contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad enunciados en el*

artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado” (Sentencia de 15 de enero de 2019, recurso de casación 3760/2017).

En segundo lugar, cabe recordar que no basta con relacionar las razones imperiosas de interés general que supuestamente justifican la intervención, sino que debe explicarse cómo la concreta forma de intervención sirve para proteger esas razones imperiosas. Nuevamente, como ha recordado el Tribunal Supremo, *“resulta inexcusable que se motiven de forma congruente y razonable las limitaciones o restricciones que se impongan a la libre prestación de servicios”* (Sentencia de 15 de enero de 2019, citada).

En tercer lugar, el principio de proporcionalidad impone analizar y descartar otras formas menos restrictivas de lograr los objetivos pretendidos.

A la luz de estos principios, debe recordarse, en relación al proyecto de Decreto que se analiza, que **la acción regulatoria para prevenir el intrusismo y la competencia desleal debe ajustarse a alguna razón imperiosa de interés general y no debe esconder criterios económicos.**

Además, **debe criticarse que no se ofrezcan datos o análisis que fundamenten la afirmación** de que la situación actual de ausencia de regulación supone *un detrimento del servicio, una deficiente calidad, intrusismo y competencia desleal*. Sin estos datos o análisis, no es posible apreciar si la intervención es necesaria y si su modulación es la adecuada. Máxime cuando existen algunos mecanismos alternativos a la regulación que ponen en duda la afirmación de que se está produciendo una reducción de la calidad del alojamiento turístico (por ejemplo, mecanismos reputacionales).

De manera más concreta, desde el punto de vista de la regulación económica eficiente y la promoción de la competencia, se advierten diversos aspectos del proyecto susceptibles de mejora, fundamentalmente referidos a los condicionantes de acceso y ejercicio de la actividad, que son analizados a continuación.

III.2. Observaciones particulares

III.2.1 Obligación de cesión de la vivienda en su totalidad (arts. 2.1, 5.1 y 5.3)

En la definición en el proyecto de la VUT, se contempla que esta haya de ser cedida en su totalidad (art. 2.1). También se señala que la VUT se considera como *“unidad indivisible”* y que por ende se prohíbe *“la formalización de contratos por habitaciones”* y *“la coincidencia de usuarios que hayan formalizado contratos diferentes dentro de una vivienda”* (art. 5.1). Tampoco se permite que el titular de la vivienda habite la misma al tiempo que alquila una o varias estancias, al preverse que *“En este tipo de alojamiento, no se pueden*

simultanear el uso turístico y el residencial, pudiendo estos usos alternarse” (art. 5.3).

La prohibición del alquiler por estancias y obligación de alquilar íntegramente la vivienda constituye una restricción injustificada sobre la libertad de empresa y sobre la competencia que limita tanto el número de operadores que podrían ofertar sus servicios en el mercado como las posibilidades de elección de los consumidores finales.

Se trata de un requisito criticado por la CNMC en otras ocasiones por su carácter restrictivo y falta de justificación de acuerdo a los principios de regulación económica eficiente. Debemos recordar a este respecto [la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que anula el artículo 12.1 del Decreto 113/2015, de 22 de mayo](#), en el que se impedía la cesión por habitaciones, anulación confirmada recientemente en casación por el Tribunal Supremo⁵. En la misma línea, la [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León](#), de 2 de febrero de 2018, dio la razón a la CNMC en este extremo⁶.

El Tribunal consideró entonces que “no hay razones para exigir a un cliente que solo desea contratar una habitación para alojarse, asumir el coste del arrendamiento de la totalidad de la vivienda, si el propietario desea ofrecerle este servicio. La norma persigue de manera evidente evitar que se ponga en el mercado un producto que por su precio reducido compita con la oferta de alojamiento hotelero, lo cual lesiona la libre competencia”.

Por otra parte, debe señalarse que la restricción entra en directa contradicción con los objetivos declarados del proyecto de Decreto, cuyo preámbulo afirma que *“el aumento de este tipo de alojamiento está vinculado a las nuevas formas de viajar y el deseo de tener una relación más directa con los residentes del destino”*. Si esto es realmente así, y si de alguna manera el Decreto persiguiera dar respuesta a este nuevo perfil de turista, al imponer la cesión de la totalidad de la vivienda ya no está permitiendo precisamente tener una relación más directa con el residente del destino, ya que está igualando la VUT, en la práctica,

⁵ El pasado 15 de enero el Tribunal Supremo (TS) ratificó las tesis de la CNMC sobre las viviendas turísticas de Canarias. Confirmó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Canarias de 21 de marzo de 2017.

⁶ En efecto, en dicha sentencia, sobre la prohibición de cesión por habitaciones, se establecía que: *“En lo que respecta a la necesidad de la medida y su proporcionalidad y siempre en relación con la protección del consumidor o usuario del turístico, no se aprecian razones para exigir a un cliente que solo desea contratar una habitación para alojarse, asumir el coste del arrendamiento de la totalidad de la vivienda, por lo que no se estima que este límite al desarrollo de la actividad esté justificado, debiendo estimarse el recurso en este punto”*.

a un apartamento turístico o a otro alojamiento de la oferta reglada preexistente. Así lo señala igualmente el estudio de la CNMC sobre las VUT ya mencionado⁷.

Esta barrera de entrada al mercado produce dos efectos negativos: (i) impide una asignación más eficiente de los recursos habitacionales infrautilizados y (ii) reduce el acceso a un alojamiento a un precio inferior al de una vivienda completa y de prestaciones más variadas⁸. De ello, resulta un previsible incremento en los precios y calidad del servicio.

En cualquier caso, cabe recordar que, si la justificación que fundamenta esta decisión se refiere a la lucha contra el intrusismo o la competencia desleal, o contar con datos estadísticos, ya existe normativa al respecto que podría aplicarse (como normas sobre competencia desleal y de control fiscal). Igualmente, cabe recordar que un control de la oferta de servicios por la Administración sería contrario a la Directiva UE/2006/123, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior⁹, de aplicación íntegra al sector turístico.

⁷ E/CNMC/003/18: *“Esta restricción impide de manera automática que un propietario o titular del inmueble, permanezca o no en su vivienda, sea esta habitual o no, pueda alquilar aquellas habitaciones que no están siendo utilizadas para uso turístico. Esta posibilidad forma parte del propio marco de la libertad personal y libertad de empresa e implica una asignación más eficiente, desde un punto de vista tanto estático como dinámico, de los recursos infrautilizados (en este caso, las estancias no habitadas/utilizadas de la vivienda).”* Más allá de esto, también prevé la posibilidad de una justificación a la medida, pero termina descartándola: *“El único fallo de mercado que tradicionalmente se ha argumentado para justificar la regulación es la existencia de un problema de información sobre los ocupantes en la vivienda, ya sea el mismo propietario u otros huéspedes. Obviando que este fallo de mercado también afectaría a hoteles u hostales en el mercado de alojamiento –existe incertidumbre sobre quién se alojará en una habitación adyacente- cabe señalar que las plataformas a través de las cuales se comercializan las viviendas vacacionales se caracterizan por disponer de sistemas de valoración por parte de los usuarios, que contribuyen a solucionar los problemas de información asimétrica en este mercado.”*

⁸ Como se ha dicho, algunos usuarios prefieren alojarse en viviendas habitadas por su propietario para tener una experiencia turística distinta o por otros motivos objetivos o subjetivos, que se encuentran en la esfera de la libertad de elección.

⁹ El Art. 14 de la Directiva de Servicios señala entre sus requisitos prohibidos para el acceso a una actividad el que se exija acreditar la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado: *“Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios al cumplimiento de los siguientes requisitos: [...] 5) aplicación, caso por caso, de una prueba económica consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente; esta prohibición no afectará a los requisitos de planificación que no sean de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general; [...]”*. Asimismo, conforme al artículo 10.e) de la Ley 17/2009 (al que también se remite el artículo 18.2.g de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado): *“En ningún caso se supeditará el acceso a una actividad de servicios en España o su ejercicio al cumplimiento de lo siguiente: e) Requisitos*

En resumen, por las razones señaladas, se recomienda la eliminación de la prohibición de alquiler por estancias.

III.2.2 Limitación de la duración de cada arrendamiento a 3 meses (art. 5.2)

En el PD se limita la duración de la cesión a un mismo usuario a un máximo de tres meses consecutivos (art. 5.2).

Este límite constituye una restricción de la libertad de empresa y de la competencia en el mercado, ya que impide que se produzcan arrendamientos de viviendas de uso turístico por periodos de duración superior.

Si el regulador estuviera pretendiendo excluir los arrendamientos por periodos superiores a 3 meses del ámbito subjetivo de la norma proyectada, debería incorporar ese límite a la definición de vivienda turística (art. 2), lo cual produciría que los arrendamientos por periodos superiores a 3 meses pasasen a estar encuadrados en el régimen de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (LAU). Pero al prohibir los arrendamientos por periodos superiores a 3 meses en los términos del art. 5.2, lo que provoca es que las viviendas que sean calificadas como VUT no puedan arrendarse por plazos superiores a dicho límite.

La limitación temporal no está justificada desde el punto de vista de su necesidad y proporcionalidad. No se observa en qué medida este requisito puede ser propicio para conseguir objetivos como el incremento de la oferta o de la calidad de los establecimientos, ni aparentemente responde a fallos de mercado. En última instancia, podría responder, aun involuntariamente, a un objetivo de planificación económica de la actividad y a evitar la competencia de estos nuevos operadores con otros operadores turísticos tradicionales, lo cual está prohibido¹⁰.

de naturaleza económica que supediten la concesión de la autorización a la prueba de la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente o a que se comercialicen productos o servicios de un tipo o procedencia determinada. Las razones imperiosas de interés general que se invoquen no podrán encubrir requisitos de planificación económica.”

¹⁰ En este sentido, hay que recordar lo que dice literalmente el Estudio E/CNMC/003/18 (página 43): “El establecimiento de un número limitado de días reduce, ceteris paribus, la oferta de alojamientos en el mercado, con el consiguiente impacto en términos de competencia y nivel de precios. Los usuarios que quieran alojarse por un período inferior o superior al plazo fijado administrativamente en la normativa no podrían acceder a este tipo de alojamiento. Por ello, desde la óptica de los principios de la regulación económica eficiente, esta limitación del número de días no responde a la existencia de ningún fallo de mercado pero tiene como efecto la protección de los incumbentes frente a la competencia potencial ya que, de esta forma, se evita la entrada de nuevos competidores en un segmento del mercado”

Por todo ello, se recomienda revisar la previsión de cara a su posible eliminación. Aunque nada recoge el Proyecto de Decreto, puede interpretarse que la intención del regulador es que cuando se produzcan arrendamientos por un período superior a tres meses pasen a sujetarse al régimen de la LAU¹¹. De ser esa la opción que promueve el PD, debiera quedar expresamente señalado cuál es el régimen jurídico aplicable, siendo este último, el derivado de la LAU, más respetuoso en líneas generales con la libre voluntad de las partes¹².

III.2.3 Circunscripción de la VUT a suelo de uso residencial (art. 2.1)

Señala el artículo 2.1 del borrador remitido que son VUT aquellas cuya ubicación se encuentre en suelo de uso residencial. Esta redacción supone que, aunque no se efectúe una exclusión explícita, no se puedan ubicar, a *sensu contrario*, las VUT en zonas de uso no residencial, esto es, en las zonas turísticas o comerciales. El Preámbulo del Decreto no contiene justificación alguna de la inclusión del uso residencial como condición para la ubicación de la vivienda, ni tampoco su articulado.

De acuerdo con el Plan General Urbanístico de la ciudad de Murcia, el suelo de uso residencial abarca la vivienda en edificación unifamiliar o plurifamiliar y la residencia especial. Por su parte, existe también el suelo de uso económico industrial y el suelo de uso servicios, en donde se encuadra específicamente el uso de “hospedaje”.

No obstante, el propio Plan admite la compatibilidad de usos y parece que incluye como compatible del uso residencial la función de hospedaje. Sería deseable que el Decreto hiciera una apreciación más explicativa en esta línea y quedara claro que el uso residencial no supone una exclusión ulterior por zonas según la actividad o una zonificación que pueda redefinir las actividades según los usos.

Cabe recordar a este respecto que una materia similar fue analizada con ocasión de la impugnación 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 ([LA/03/2015](#)). En ese caso, la normativa excluía explícitamente la existencia de VUT en zonas turísticas. La CNMC recurrió este extremo y el TSJ de Canarias, mediante [sentencia](#), en 2017 avaló la postura de esta Comisión, al igual que la reciente sentencia del Tribunal Supremo que señala: *“tal como se razona en la sentencia impugnada, la prohibición de ofertar viviendas vacacionales que se encuentren ubicadas en las zonas turísticas [...] es contraria*

¹¹ Sin embargo, cabe recordar que el art. 5 de la LAU excluye del ámbito de aplicación de la misma la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial.

¹² Puede consultarse a este respecto el art. 4.2 de la LAU.

al principio de libertad de empresa que garantiza el artículo 38 de la Constitución Española".¹³

En el Estudio realizado sobre alquiler en vivienda turística E/CNMC/003/18, la CNMC se muestra tajante: *“La CNMC considera que carece de justificación económica determinar mediante el planeamiento urbanístico dónde puede establecerse una vivienda de uso turístico o cuál es el número de viviendas turísticas que tiene que haber en un área determinada. En el supuesto de que existan externalidades relevantes y específicas de este tipo de viviendas, se podrían corregir con mecanismos más proporcionados.”* (página 48 y siguientes).

Sin el acompañamiento de una justificación, parece que la medida pretendiera salvaguardar de la presión competitiva que ofrece esta modalidad de viviendas a los operadores turísticos tradicionales, obviamente mayoritariamente presentes en las zonas en las que, presuntamente, se excluye a estos otros competidores, creando barreras geográficas dentro del mercado local y regional. Al mismo tiempo, podría suponer un obstáculo para el desarrollo de una competencia efectiva, en la medida en que crea una barrera económica a la entrada de los operadores en el mercado afectado, reduciendo sus incentivos para competir.

Por lo anteriormente expuesto, se recomienda la eliminación, por lo que se refiere a la acotación del concepto VUT, de la expresión *“zonas de uso residencial”* ya que su ambigüedad sugiere que se estén excluyendo aquellas VUT situadas en otras zonas no calificadas como residenciales. En el caso de optar por conservar dicha expresión, se recomienda mencionar que no se producirá una zonificación que pueda beneficiar o sobreproteger a una zona en detrimento de otra en virtud de la calificación que tenga atribuida.

III.2.4 Exigencia de disponer de seguro de responsabilidad civil (arts. 7.4.k y 9)

Establece el artículo 9 del Proyecto de Decreto que los titulares de la explotación deben tener suscrito un contrato de seguro de responsabilidad civil que cubra, de manera suficiente, los posibles riesgos de la actividad turística. El Decreto fija una cuantía mínima por siniestro de 300.000 euros. Previamente, el artículo 7.4 j) obliga a los titulares a aportar cierta información, en particular la relativa a la suscripción de seguro de responsabilidad civil.

¹³ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 26/2019, de 15 de enero de 2019. Continúa la Sentencia diciendo: *“...la exclusión de la oferta de viviendas vacacionales ubicadas en zonas turísticas fue la de que obedecía a meras razones de carácter económico (que las viviendas vacacionales no compitan con el resto de establecimientos alojativos turísticos hoteleros o extrahoteleros, para lo que sería necesario que no se ubiquen en las mismas zonas), lo que entendemos no puede incardinarse en ninguna de las razones imperiosas de interés general...”*

Debe recordarse que la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, señala en su artículo 21 que únicamente por norma con rango de ley se podrá exigir a los prestadores de servicios la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente de responsabilidad profesional exigibles a los prestadores de servicios.

Es cierto que la Ley murciana 12/2013, de 20 de diciembre, admite la posibilidad de ese seguro en consonancia con la citada Ley 17/2009, de 23 de noviembre, (artículo 21¹⁴), y posteriormente lo establece como obligación de las empresas turísticas (art. 40¹⁵).

Sin embargo, el artículo 1 del Decreto, en cuanto configura un modelo de titular de las VUT que no parece encajar en el modelo de operador sujeto a la ley autonómica citada¹⁶, podría no estar vinculado por dicha obligación de disponer de un seguro por responsabilidad civil, careciendo en ese caso del oportuno amparo normativo.

Por lo anterior, en la medida en que la obligatoriedad del seguro carece del necesario amparo legal, se recomienda la revisión de las referencias a la obligatoriedad de seguro. En ese sentido, cabría cuestionarse igualmente sobre la pertinencia de la cuantía “fija” por siniestro de 300.000 euros, sin atender a posibles circunstancias de graduación. En caso de existir una razón imperiosa de interés general que avalara la toma de esta decisión, debería figurar explícitamente.

III.2.5 Régimen de habilitación: declaración responsable y registro (arts. 7.6 y 29)

El proyecto de Decreto exige, con carácter previo al inicio de la actividad de la cesión de la vivienda, la formalización de una declaración responsable (art. 29).

¹⁴ Art.21 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia: Artículo 21. Seguros y otras garantías. *“En los términos que se determine y de conformidad con lo establecido en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se exigirá como requisito para la clasificación de las empresas, establecimientos y actividades turísticas la suscripción de un seguro de responsabilidad civil adecuado u otra garantía equivalente que cubra los daños que se puedan producir en la prestación del servicio turístico”.*

¹⁵ Art. 40.10 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia: Artículo 40. Obligaciones de las empresas turísticas. *“Las empresas turísticas, sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas que puedan afectarles, están obligadas a: [...] 10. Tener concertada una póliza de responsabilidad civil y prestada fianza en los casos en que sea exigible”.*

¹⁶ Se carece en el PD de cualquier referencia a la profesionalidad, lo que sí realiza la Ley autonómica (art. 18).

Tanto la actividad de turismo como el servicio de alquiler de inmuebles se encuentran sujetos a la Directiva 2006/123, ya citada, y a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Si bien el artículo 29 del borrador parece respetuoso con el concepto de declaración responsable, al incluir entre los requisitos a cumplimentar “manifestaciones” y no actividades suplementarias que pudieran suponer cargas administrativas adicionales, el apartado tercero señala que la presentación de la documentación para la declaración responsable entraña una inscripción de oficio en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Región de Murcia.

El apartado tercero del art. 29 permite el ejercicio de la actividad turística “*desde la presentación de la declaración responsable*”. Parece que la pretensión del regulador es que el inicio efectivo de la actividad se produzca sin demora una vez que ha tenido lugar la declaración responsable y no se supedita a la inscripción ulterior en el citado Registro. Sería oportuno que el proyecto de Decreto fuera más claro a este respecto, ya que, si hubiera un desfase entre la declaración responsable y la inscripción en el Registro que impidiera el inicio de la actividad, nos encontraríamos ante una barrera procedimental que la asimilaría a una autorización previa y que, al no haber sido justificada, debería ser replanteada.

Además, debe observarse que la aparente pretensión del regulador de que el inicio efectivo de la actividad se produzca sin demora una vez que ha tenido lugar la declaración responsable y no se supedita a la inscripción ulterior en el citado Registro entra en franca colisión con la obligación establecida en el art. 7.6 del proyecto. En efecto, este precepto exige que “*En toda la publicidad que se efectúe de las viviendas de uso turístico y, particularmente, en su promoción y comercialización a través de los canales de oferta turística se deberá incluir el número de signatura correspondiente a la inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Región de Murcia*”.

En definitiva, el art. 7.6 en conjunción con el 29 produce que no sea posible comercializar la VUT hasta haberse producido la inscripción en el Registro y haber recibido el titular notificación del número de inscripción, y por tanto supedita el ejercicio de la actividad a la previa inscripción en el Registro. Debe recordarse que, de acuerdo con el art. 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, ello supone una autorización previa de ejercicio de la actividad que, al no haber sido justificada, debería ser replanteada.

En ese sentido, cabe recordar [la STSJ de Canarias de 2017](#), ya citada, que señalaba que “*la impugnación del artículo 13.3 (declaración responsable de inicio de la actividad) debe prosperar por infracción del artículo 71 bis de la Ley*

30/1992¹⁷, en cuanto que priva a la declaración responsable de la virtualidad de habilitar el comienzo de la actividad desde el mismo día de su presentación”.

III.2.6 Exhaustividad de las prescripciones técnicas (arts. 13 a 18)

El Proyecto de Decreto recoge un exhaustivo catálogo del equipamiento y características mínimas que deben cumplir las VUT (arts. 13 a 18), constituyendo una carga innecesaria para los operadores, así como una exclusión del mercado para las VUT que no puedan cumplir con los requisitos.

El nivel de detalle (dimensiones mínimas de las estancias, capacidades máximas, fijación del equipamiento básico de la sala de estar, mobiliario mínimo de dormitorios, baños y cocina, exigencias de ventilación) carece de justificación en relación con los principios de buena regulación. Como señala el Estudio ya citado E/CNMC/003/18, “*en ningún caso deberían constituir este tipo de servicios de valor añadido una obligación para su puesta a disposición en las plataformas, en alquiler o intercambio, de la misma manera que no son exigibles para la residencia permanente*”.

Debemos recordar que no se trata de requisitos genéricos de seguridad o habitabilidad. Los estándares fijados deben permitir la existencia de distintas combinaciones de precio y calidad del servicio, evitando la fijación de estándares innecesarios que excluyan de forma injustificada a operadores del mercado, incrementando los costes para los usuarios.

Salvo que existieran razones imperiosas de interés general (no aducidas en este caso, más allá de la general del supuesto incremento de la calidad), que sirvieran de argumento para la existencia de prescripciones técnicas tan exhaustivas, no podría justificarse la imposición de dichos requisitos. En consecuencia, se recomienda atemperar las previsiones de los artículos 13 a 19, para hacerlas más flexibles y dúctiles a la demanda desde la óptica de los principios de buena regulación ya mencionados.

¹⁷ El artículo en cuestión disponía: “3. *Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.* En términos similares se expresa el art. 69 de la actual Ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Proyecto de Decreto tiene por objeto la regulación de las VUT en el ámbito territorial de la Región de Murcia, esto es, el alquiler privado de viviendas para el uso turístico, que carecían de regulación autonómica.

Con carácter general, debe observarse que, de acuerdo con nuestro ordenamiento, la intervención regulatoria que restrinja la competencia solo está justificada cuando se motive su necesidad y proporcionalidad a una razón imperiosa de interés general, y que entre estas razones no caben objetivos de planificación económica. A este respecto, es recomendable que la norma proyectada fundamente mejor, sobre la base de datos y análisis concretos, la necesidad y proporcionalidad de la misma de acuerdo con estos principios de regulación económica eficiente.

Además, del análisis de la norma se desprenden los siguientes aspectos susceptibles de mejora:

- **Modalidad de la cesión de la vivienda en su totalidad.** Esta limitación, que ya ha sido declarada ilegal en otras Comunidades Autónomas, debe replantearse, ya que impide una asignación más eficiente de los recursos habitacionales infrautilizados y reduce el acceso a un alojamiento a un precio inferior al de una vivienda completa y de prestaciones más variadas.
- **Limitación de cesión por un máximo de tres meses.** Debe replantearse, ya que no se observa en qué medida esta exigencia consigue objetivos como el incremento de la oferta o de la calidad de los establecimientos, ni aparentemente responde a un fallo de mercado. En última instancia, podría responder, aun involuntariamente, a un objetivo de planificación económica de la actividad y a evitar la competencia de estos nuevos operadores con otros operadores turísticos tradicionales.
- **Circunscripción a suelo de uso residencial.** El Proyecto de Decreto no es claro cuando establece la obligación de que las VUT estén ubicadas en suelo residencial. Sin una justificación mayor o aclaración de la compatibilidad de usos independientemente de las zonas en donde se ubiquen, parecería que se podría estar excluyendo a las zonas turísticas, lo que podría favorecer a otras empresas del sector turístico ya asentadas. Se recomendaría una aclaración a este respecto.
- **Exigencia de disponer de seguro de responsabilidad civil.** En la medida en que la obligatoriedad del seguro podría carecer del necesario amparo legal, se recomienda la revisión de las referencias a la obligatoriedad del mismo para los titulares de VUT que no sean empresas turísticas. En ese sentido, cabría cuestionarse igualmente

sobre la pertinencia de la cuantía “fija” por siniestro de 300.000 euros, sin atender a posibles circunstancias de graduación.

- **Régimen de autorización administrativa - declaración responsable.** La necesaria inscripción en un registro puede suponer un desfase entre la declaración responsable y la puesta en marcha de la actividad, dado que para poder comercializar la VUT se exige exhibir el número de registro. Se recomienda asegurar que la inscripción no va a suponer una demora a la hora de comenzar la actividad.
- **Exhaustividad de las prescripciones técnicas.** El Decreto recoge un exhaustivo catálogo del equipamiento mínimo con que deben contar las VUT. Debemos recordar que no se trata de requisitos genéricos de seguridad o habitabilidad. Los estándares fijados deben permitir la existencia de distintas combinaciones de precio y calidad del servicio, evitando la fijación de estándares innecesarios que excluyan de forma injustificada a operadores del mercado, incrementando los costes para los usuarios.

