



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



E/CNMC/003/18 ESTUDIO SOBRE LA REGULACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO EN ESPAÑA

19 de julio de 2018

Índice

1. INTRODUCCIÓN	3
2. EFECTOS DEL INCREMENTO DE LA OFERTA DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO	5
3. LA NORMATIVA SOBRE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO.....	10
4. PRINCIPALES RESTRICCIONES SOBRE LA COMPETENCIA DE LA REGULACIÓN DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO	36
4.1. Actuaciones de promoción de la competencia de las autoridades de competencia en materia de viviendas turísticas	36
4.2 Análisis de las principales restricciones identificadas en la normativa	40
5. CONCLUSIONES	61
6. RECOMENDACIONES	64
ANEXO I: Referencias internacionales de regulación de viviendas de uso turístico	67
BIBLIOGRAFÍA	80

1. INTRODUCCIÓN

El sector de alojamientos turísticos ha experimentado cambios importantes en España en los últimos años. La reducción de los costes del transporte ha impulsado significativamente el turismo, del que cada vez participa un porcentaje más elevado de la población mundial. La salida de la crisis económica y, en el caso específico de España, el mayor atractivo comparado con otros destinos tradicionalmente competidores, han contribuido al auge de visitantes y del turismo interno. El desarrollo tecnológico ha impulsado la creación y extensión de las denominadas plataformas digitales en este sector. Estas plataformas han permitido la entrada masiva en el mercado de las viviendas de uso turístico, lo que ha conllevado un incremento considerable de la oferta del alojamiento turístico y mejoras en términos de localización, calidad y variedad y precios para los consumidores.

La expansión de las viviendas de uso turístico ha dado lugar a un intenso debate público acerca de sus efectos. Los cambios descritos han contribuido a mejorar el atractivo de España como destino turístico y han tenido beneficios para la economía. Sin embargo, en el debate se ha llamado la atención sobre cuestiones como el impacto de las viviendas de uso turístico sobre los precios de la vivienda, sobre la convivencia vecinal o sobre el medioambiente. Los propios operadores instalados, afectados por la mayor competencia, han contribuido a la intensidad del debate público.

Al hilo de este debate, numerosas Comunidades Autónomas y municipios han aprobado o modificado la regulación sobre las viviendas de uso turístico, bien en la normativa de turismo o de alojamientos turísticos, bien en materia de urbanismo.

Con frecuencia, estos cambios regulatorios han supuesto la introducción de distorsiones sobre la competencia efectiva, aspecto que ha suscitado la preocupación de las autoridades de competencia en España. Tanto la CNMC como las autoridades de competencia autonómicas han desplegado sus esfuerzos en el ámbito de la promoción de la competencia para minimizar el impacto de estas restricciones. Si bien la diversidad de situaciones de hecho y de enfoques regulatorios han llevado a adoptar respuestas diferentes por parte de las autoridades de competencia, todas ellas comparten un tronco común de análisis.

El presente documento, que parte de la experiencia en el análisis de la regulación de las viviendas turísticas en el ámbito de la promoción de la competencia, tiene

por objeto explicar las principales conclusiones alcanzadas en relación con los problemas más relevantes que sobre la competencia plantea dicha regulación. En su elaboración, la CNMC ha contado con la colaboración de las autoridades de competencia autonómicas.

El estudio se divide en cuatro partes. En la primera parte, se analizan los efectos del crecimiento de las viviendas de uso turístico. En la segunda parte, se presenta la normativa autonómica y municipal de las viviendas de uso turístico y las distintas actuaciones realizadas por la CNMC y las autoridades de competencia autonómicas en esta materia. En la tercera parte, se analizan las restricciones a la competencia incorporadas en la normativa, tanto autonómica como municipal, a partir de los principios de necesidad y proporcionalidad, según los análisis plasmados en los informes públicos y posicionamientos oficiales de la CNMC y las autoridades de competencia autonómicas. Por último, se incluyen una serie de recomendaciones dirigidas a las Administraciones competentes, a nivel nacional, autonómico y local, así como a los operadores económicos.

2. EFECTOS DEL INCREMENTO DE LA OFERTA DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO

En los últimos años, el mercado de alojamiento turístico se ha visto afectado por distintos procesos de innovación, principalmente por la aparición de plataformas digitales, que han facilitado la entrada masiva de viviendas de particulares en el mercado. Esta oferta de alojamiento, que antes era muy minoritaria, compite ahora de forma directa con los operadores tradicionales, como los hoteles y los apartamentos turísticos¹.

La comercialización de alojamientos turísticos a través de plataformas digitales ha permitido incrementar la oferta de alojamiento, al facilitar el contacto entre oferentes y demandantes de alojamiento y solucionar una serie de problemas que tradicionalmente habían impedido la realización de muchas de estas transacciones².

Entre las ventajas de las plataformas digitales destacan, en primer lugar, la **reducción de los costes de búsqueda de los usuarios**, por la posibilidad de consultar y comparar online las características de los alojamientos. En segundo lugar, la **reducción de los costes de transacción**, al incorporar sistemas de pago electrónicos que facilitan la realización de transacciones económicas. En tercer lugar, el hecho de que **permiten a los particulares entrar en el mercado** aun careciendo de los recursos de las empresas tradicionales, como son la experiencia comercial o las formas de aceptar un pago, de realizar un contrato, de crear una marca o de tener un seguro (Horton y Zeckhauser, 2016).

Por último, las plataformas **reducen significativamente los problemas de información asimétrica** tradicionales del mercado de alojamiento turístico mediante los mecanismos de reputación que incorporan, proporcionando a los usuarios información del alojamiento y de cómo ha sido valorado este por otros usuarios³. Estos sistemas de valoración permiten generar reputación y confianza

¹ La evidencia empírica disponible muestra que los alojamientos ofertados a través de la plataforma Airbnb compiten de forma directa con los hoteles, siendo los hoteles de bajo precio y aquéllos no enfocados a un turismo de negocio los más afectados por la presencia de Airbnb (ver Zervas et al. (2016) para el caso de Texas y Svarstad (2016) para el caso de Oslo).

² Las plataformas digitales permiten que tengan lugar de forma generalizada transacciones económicas que antes tenían lugar de forma más minoritaria, o que ni siquiera tenían lugar (Einav, Farronato y Levin, 2016).

³ La regulación del alojamiento turístico ha respondido tradicionalmente a la existencia de un fallo de mercado, debido a un problema de información asimétrica entre los propietarios del establecimiento (que conocían todas las características del mismo) y los usuarios (que carecían de esta información), que justificaba la intervención del sector público para señalar

y proporcionan incentivos a prestar el servicio con calidad, sustituyendo a la certificación pública de los alojamientos tradicionales⁴.

Estas ventajas han facilitado la entrada en el mercado de alojamientos turísticos de viviendas de usuarios particulares, a través del uso de plataformas digitales de intermediación.

Efectos positivos del crecimiento de las viviendas turísticas

El crecimiento de la oferta de viviendas de uso turístico ha supuesto su consolidación como alternativa de alojamiento temporal a los establecimientos tradicionales (hoteles, hostales, apartamentos turísticos...). Esto ha conllevado efectos positivos en términos de precios, variedad, calidad, flexibilidad e innovación en los alojamientos turísticos, que afectan tanto a los operadores tradicionales como a los nuevos operadores y benefician a los consumidores.

En primer lugar, la entrada de nuevos agentes en el mercado genera **efectos pro competitivos derivados del incremento de la cantidad y variedad de la oferta**⁵. La aparición de nuevos modelos de prestación de servicios ha permitido incrementar la oferta, bien a través de productos que compiten directamente con aquéllos ofrecidos por los operadores del sector tradicional, bien con nuevos productos o servicios creados por los nuevos modelos⁶.

El incremento de la oferta de alojamiento turístico asociado a la entrada de viviendas de uso turístico provoca una **reducción en el precio medio del mercado**⁷, no solo por el menor precio medio de las viviendas turísticas respecto a los alojamientos tradicionales sino por el efecto que una mayor competencia tiene sobre los precios de hoteles y apartamentos, lo que favorece la

la calidad y las características del alojamiento. La existencia de información asimétrica podía ser, en su momento, la justificación para la regulación de la clasificación de estrellas de los hoteles. El número de estrellas (hasta cinco) señalizaba la calidad y las características del alojamiento, reduciendo los costes de búsqueda y orientando al consumidor sobre las expectativas de los servicios a encontrar en el establecimiento.

⁴ Plataformas de alojamiento turístico como Airbnb ofrecen a los propietarios la posibilidad de utilizar fotografías certificadas de sus viviendas para señalar a los usuarios que las características representadas en dichas fotografías son reales.

⁵ La entrada de nuevos operadores en el mercado no solo genera competencia con los operadores incumbentes, sino que también se crea nueva demanda derivada de la aparición de nuevos productos.

⁶ Una de las ventajas que aportan las plataformas es la posibilidad para los consumidores de acceder a productos y servicios a los que antes no tenían acceso o solo podían acceder a un coste muy elevado.

⁷ *Caeteris paribus* el resto de factores.

accesibilidad para algunos usuarios que, de otra forma, no viajarían por no poder costearse un alojamiento de mayor precio. De la misma forma, la mayor competencia en el mercado incentiva la **mejora de la calidad ofertada**.

En segundo lugar, las viviendas turísticas incrementan la **variedad de las opciones de alojamiento turístico** disponibles, permitiendo al usuario acceder a viviendas singulares por su ubicación o características, o a alojamientos que se ajustan mejor a sus necesidades. Para determinados tipos de usuarios, las viviendas turísticas permiten un **mejor ajuste a sus necesidades** que otros alojamientos turísticos tradicionales.

En tercer lugar, la entrada de viviendas de uso turístico en el mercado aumenta la **flexibilidad de la oferta de alojamiento**, que tradicionalmente se ha caracterizado por ser de capacidad fija y, por tanto, relativamente rígida a corto plazo. En ocasiones, esta rigidez da lugar a problemas de ajuste debido a la estacionalidad y a la variabilidad de la demanda. Esto hace que el precio en periodos de punta sea elevado para ajustar la demanda a la oferta (rígida) de alojamiento y que sea bajo en periodos de baja demanda⁸. Las viviendas de uso turístico aportan capacidad de alojamiento en periodos en los que la demanda es elevada, contribuyendo a paliar la rigidez de la oferta tradicional y reduciendo el precio medio del alojamiento y, además, la mayor flexibilidad de estas viviendas les permite retirar capacidad de alojamiento en periodos de baja demanda, lo que contribuye a suavizar las diferencias de precios existentes entre los periodos de alta y baja demanda.

En cuarto lugar, gracias a las plataformas y los sistemas de valoración que incorporan, existe una **mayor información disponible para los usuarios sobre el servicio** a un coste muy reducido, lo que les permite comparar fácilmente las opciones disponibles y tomar mejores decisiones. Esto supone un **empoderamiento del consumidor**, que ahora dispone de una oferta de carácter personalizado, un mayor poder de compra y, en muchas ocasiones, de negociación. Es decir, el consumidor tiene ahora una mayor influencia sobre la configuración de los servicios y productos, adaptándolos mejor a sus necesidades.

En quinto lugar, el hecho de que las transacciones efectuadas en los nuevos modelos se realicen en su inmensa mayoría por medios electrónicos facilitados

⁸ En periodos de demanda punta de alojamiento en presencia de una oferta con capacidad fija y rígida en el corto plazo, en ocasiones se produciría un exceso de demanda que elevaría el precio del alojamiento mientras que en periodos de baja demanda podría darse un exceso de oferta que reduciría el precio.

por las plataformas de intercambio permite una **trazabilidad y mayor transparencia de las transacciones** económicas. Esto permite una mayor colaboración entre estas plataformas y las Administraciones tributarias a la hora de facilitar toda la información registrada en los intercambios, a efectos del cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de todos los obligados.

En sexto lugar, las viviendas turísticas favorecen la **generación de rentas a favor de particulares**, permitiéndoles beneficiarse de los ingresos del incremento del turismo. **También los operadores de establecimientos tradicionales se han beneficiado** de los nuevos modelos de prestación de servicios, ya que, en muchos casos, son ellos quienes identifican una oportunidad en la economía colaborativa, participando en algunas de las nuevas plataformas o creando otras nuevas con las que puedan diversificar su oferta entrando en dicho negocio.

Por último, deben destacarse los efectos positivos de la entrada de viviendas de uso turístico en la economía, entre los que destacan la **promoción del turismo** por el aumento en el número de visitantes, la **modernización de barrios** del centro de las ciudades por la adecuación y mantenimiento de las viviendas para poder ser ofertadas para uso turístico y el **efecto positivo de arrastre en el comercio local**.

Posibles efectos negativos del crecimiento de las viviendas turísticas

Junto a dichos efectos positivos, se han destacado algunos posibles efectos negativos derivados del crecimiento de la oferta de viviendas turísticas.

En primer lugar, cabría señalar dos clases de **externalidades negativas** sobre la población local.

- Por un lado, estarían las derivadas del aumento del turismo, como **congestión, ruidos, o consumo de recursos medioambientales**. Estas externalidades no son exclusivas de las viviendas turísticas, ya que se producen por cualquier turista, independientemente del modo de alojamiento en el que se hospede.
- Por otro lado, estarían las proyectadas **sobre los habitantes del inmueble** en el que se ubica la vivienda turística, derivadas del supuesto mayor uso de ciertos recursos comunes de la comunidad de propietarios por parte de los usuarios de viviendas turísticas, o las molestias por ruido de estos a aquellos.

En segundo lugar, se ha destacado el impacto de la proliferación de viviendas turísticas sobre el **precio de la vivienda (alquiler o compra)** en determinadas zonas de las ciudades, especialmente en el centro histórico, donde la entrada de las viviendas de uso turístico ha sido más importante, así como su efecto arrastre a otras zonas colindantes.

Sin embargo, no existe evidencia concluyente, pues si bien se ha registrado un aumento generalizado de los precios de la vivienda en España en los últimos años, ello se debe a una **confluencia de factores económicos**, entre los que cabría incluir el uso turístico, pero es difícil discernir en qué medida han contribuido cada uno de esos factores⁹. Así, **no existe evidencia de una relación directa y exclusiva** entre la oferta de viviendas turísticas y el precio de las viviendas.

Además, esta crítica debe ponerse en relación con la principal alternativa a las viviendas turísticas. Si no hubiera crecido la oferta de viviendas turísticas, se habría producido un **mayor crecimiento de la construcción de hoteles y edificios de apartamentos** turísticos para atender a la demanda de alojamiento de turistas, lo cual supondría detraer viviendas de residentes para dedicarlas íntegramente al alquiler turístico, con **efectos sobre el precio de la vivienda**.

⁹ Según diversos documentos publicados, como el “Informe Inmobiliario. Actualidad y Perspectivas 2017”, elaborado por la Inmobiliaria Forcadell y la Universidad de Barcelona, entre los factores que explicarían el aumento del precio del alquiler de la vivienda estarían la recuperación económica, el aumento de la demanda calificada y la disminución de la oferta de viviendas en alquiler como consecuencia de la reactivación del mercado de compraventa.

3. LA NORMATIVA SOBRE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO

El desarrollo de las plataformas de viviendas de uso turístico ha impulsado el desarrollo normativo por parte de las distintas CC.AA. Se observa que, en general, esta normativa establece una diferencia entre las denominadas viviendas de uso turístico y los apartamentos turísticos, que ya contaban con normativa previa al desarrollo de este fenómeno. La principal diferencia regulatoria radica en que la denominada vivienda de uso turístico es una vivienda destinada a un uso residencial, que puede pertenecer a un particular, que se puede encontrar en una comunidad de vecinos, mientras que los apartamentos turísticos están destinados a un uso de servicios de alojamiento, ocupando normalmente todo un edificio destinado a este fin. Estos, además, deben cumplir con una serie de requisitos adicionales, como poseer una recepción y zonas comunes, y se clasifican por categorías (indicadas con el número de llaves que se le asignan).

Con anterioridad a la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) en 2013, las viviendas de uso turístico se encontraban reguladas por la figura del arrendamiento por temporada. Bajo esta normativa se aplica la libertad de las partes para la contratación de este tipo de viviendas, sin que estuviera previsto requisito alguno de comunicación previa de este tipo de actividad a la Administración¹⁰.

Sin embargo, con la modificación de la LAU mediante la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, se excluyó de su ámbito de aplicación este tipo de viviendas, en concreto el artículo 5 recoge que *“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”*.

Así, en la actualidad, el alquiler de viviendas promocionadas en “canales de oferta turística” se remite a la regulación en materia turística, lo que entraría

¹⁰ Según el artículo 4.2 de la LAU *«los arrendamientos de vivienda se regirán por los pactos, cláusulas y condiciones determinados por la voluntad de las partes, en el marco de lo establecido en el título II de la presente ley y, supletoriamente, por lo dispuesto en el Código Civil»*.

dentro de las competencias de las Comunidades Autónomas¹¹, que desde entonces -y a excepción de Comunidades como Cataluña o Baleares que ya contaban con regulación propia específica para este tipo de alojamientos- han propuesto y aprobado sus respectivas normativas para regular el alquiler de viviendas de uso turístico. En este sentido, se espera en los próximos meses la aprobación de nuevas normativas en aquellas Comunidades Autónomas que todavía no han regulado específicamente estos servicios, así como la modificación de algunas de las ya existentes o el desarrollo normativo específicos para este tipo de alojamientos.

A continuación, se analiza la normativa vigente en las distintas Comunidades, y en su caso, los borradores de normativa que se encuentran en proceso de información pública o tramitación. Aunque guardan algunas semejanzas en cuanto al tipo de requisitos y elementos que regulan, las distintas regulaciones y propuestas muestran también bastantes diferencias técnicas, incluso en lo que se refiere a la propia definición de vivienda de uso turístico.

3.1 Andalucía

El Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, establece la definición de viviendas con fines turísticos (art. 3) como aquellas *ubicadas en inmuebles situados en suelo de uso residencial donde se vaya a ofrecer mediante precio el servicio de alojamiento de forma habitual y con fines turísticos* y excluye las cesiones por periodos superiores a dos meses (art. 1.2.b) y conjuntos formados por tres o más viviendas de una misma persona titular o explotadora, que estén ubicadas en un mismo inmueble o grupo de inmuebles, que quedan sujetas a las disposiciones del Decreto 194/2010¹².

Para acceder a la actividad, se requiere la formalización de una declaración responsable ante la Consejería competente en materia de turismo (art. 9.1). Asimismo, se requiere, entre otros, la obligatoriedad de que, en la modalidad de cesión por habitaciones, la vivienda en la que se emplaza se constituya como

¹¹ La Constitución española establece en su artículo 148.1.18 que las Comunidades Autónomas pueden asumir las competencias en materia de promoción y ordenación turística en su ámbito territorial, algo que han hecho todas ellas a través de sus estatutos de autonomía.

¹² Art. 1.2. d) del Decreto 28/2016.

residencia del titular¹³, la limitación a 15 plazas por vivienda cedida al completo, o de 6 plazas en la cesión por habitaciones¹⁴. Por otro lado, se recogen la obligatoriedad de indicar el código de inscripción en el Registro de Turismo en toda publicidad o promoción realizada por cualquier medio, además de la puesta a disposición de hojas de reclamaciones¹⁵ y requisitos técnicos y de equipamiento mínimos, donde se incluye la obligación de contar con un sistema de refrigeración y calefacción individual por habitación o ventilación directa de las habitaciones¹⁶.

3.2 Aragón

Tanto la Ley de Turismo de Aragón como el Decreto 80/2015 - por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón- definen las viviendas de uso turístico como aquéllas 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*¹⁷. El Decreto excluye de su ámbito de aplicación la cesión temporal superior a un mes, así como los conjuntos formados por dos o más viviendas pertenecientes a un mismo propietario que estén ubicadas en el mismo inmueble, que deberán cumplir con lo dispuesto en la normativa reguladora de los apartamentos turísticos¹⁸.

Entre los requisitos de acceso a la actividad, destacan, por un lado, la necesidad de formalizar una declaración responsable con carácter previo al inicio de la actividad de vivienda de uso turístico e inscripción de la misma de la misma en el Registro de Turismo de Aragón¹⁹, así como la obligatoriedad de la cesión completa de la vivienda, excluyéndose por tanto la cesión por estancias²⁰.

En cuanto al ejercicio de la actividad, se establece para la cesión temporal de viviendas de uso turístico un tamaño mínimo de las habitaciones en función de

¹³ Art. 5 b) del Decreto.

¹⁴ Art. 5.2.del Decreto.

¹⁵ Art.6 g) del Decreto

¹⁶ Art. 6.d) del Decreto

¹⁷ Art. 40bis.1 de la Ley y art. 2 del Decreto.

¹⁸ Art. 4.2.b) del Decreto

¹⁹ Art. 14 del Decreto

²⁰ Art. 40bis.2 de la Ley y art. 3 del Decreto

su ocupación (6 m² para 1 persona por habitación, 10 m² para 2 personas y 14 m² para 3 personas)²¹, equipamiento, mobiliario y servicios mínimos – entre otros, calefacción automática, teléfono de asistencia y placa identificativa^{22,23,24}-, además de la inclusión en toda la publicidad que se efectúe el número de registro asignado²⁵.

3.3. Asturias

Las viviendas de uso turístico se incluyen dentro de las denominadas “viviendas vacacionales” de la Ley 7/2011 de Turismo del Principado de Asturias, las cuales son objeto de desarrollo reglamentario por el Decreto 48/2016²⁶, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico. En el Decreto se definen ambos conceptos, cuya diferencia radica en la posibilidad de cesión por habitaciones para las segundas.

Respecto a las viviendas de uso turístico, entre los requisitos recogidos en la normativa, destacan la presentación de una declaración responsable previa al inicio de la actividad²⁷ y posterior inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas²⁸, así como la suscripción de un seguro de responsabilidad civil, con una cuantía mínima de cobertura de 150.250 €²⁹. Asimismo se recoge la necesidad de una autorización expresa de la comunidad de propietarios en caso de prohibición en los Estatutos para poder ejercer la actividad³⁰.

Además, se incluyen para el ejercicio de la actividad, una serie de requisitos relacionados con el tamaño de las estancias³¹, su capacidad - máximo 14

²¹ Art. 8 del Decreto.

²² Art. 9 del Decreto.

²³ Art. 10 del Decreto.

²⁴ Art. 13 del Decreto.

²⁵ Art. 15.2 del Decreto.

²⁶ Deroga el Decreto 34/2003, que solo desarrolla el marco reglamentario de las “viviendas vacacionales”

²⁷ Artículo 29 del Decreto.

²⁸ Art. 31 del Decreto

²⁹ Artículo 26 del Decreto.

³⁰ Art.27 b) del Decreto.

³¹ Art. 6 y 8 del Decreto

personas en viviendas vacacionales³²-, además de requisitos técnicos y equipamiento mínimos³³, incluyendo el tamaño mínimo de las camas para las viviendas vacacionales³⁴. También se requiere la puesta a disposición de hojas de reclamaciones³⁵ y el envío de la información sobre clientes a la Dirección General de la Policía³⁶.

3.4 Baleares

La Ley 8/2012 de Turismo de las Illes Balears, ha sido modificada por la Ley 6/2017 relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas, desarrollada por el Decreto-ley 3/2017, de 4 de agosto, de medidas para afrontar la emergencia en materia de vivienda en las Illes Balears, permitiendo incluir dentro de su ámbito de aplicación objetivo la comercialización de estancias turísticas en las viviendas residenciales sometidas al régimen de propiedad horizontal. Asimismo, como normativa de desarrollo destaca el Decreto 20/2015, de 17 de abril, de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos.

La ley define (art. 49) a las empresas comercializadoras de estancias turísticas en viviendas como las personas físicas o jurídicas que comercializan turísticamente la totalidad de una vivienda residencial, por periodos de corta duración, en condiciones de uso inmediato y con finalidad lucrativa, comercialización que se puede alternar con el uso propiamente de vivienda que las caracteriza, excluyéndose las estancias superiores a un mes y la cesión por estancias³⁷.

A estos requisitos, se añaden otros relacionados, por un lado, con la posibilidad de zonificación dentro de los Planes de Intervención de Ámbitos Turísticos, así como el establecimiento de techos a las plazas en viviendas residenciales susceptibles de ser comercializadas turísticamente³⁸. Por otro lado, se establece

³² Art. 9 del Decreto

³³ Art. 5 a 9 y 13 del Decreto.

³⁴ Art. 6.2 del Decreto

³⁵ Art. 25 del Decreto.

³⁶ Art.27 k) del Decreto.

³⁷ Art. 50.13 de la ley.

³⁸ Art. 5.3 de la ley.

la obligatoriedad de una declaración responsable previa³⁹ e inscripción en el Registro de empresas, actividades y establecimientos turísticos, vinculándose la eficacia de esta a la existencia de plazas disponibles – es decir, está condicionada a la baja definitiva de un establecimiento de alojamiento turístico⁴⁰– y a la aceptación expresa de la comunidad de propietarios⁴¹.

Junto a estas exigencias se incluyen otros requisitos para el ejercicio de la actividad. Entre ellos destacan la suscripción de un seguro de responsabilidad civil de importe mínimo de 300.000€⁴², la puesta a disposición del inquilino de un servicio de asistencia telefónica durante 24 horas⁴³, así como equipamiento - como la dotación mínima de cuartos de baño⁴⁴- y mobiliario obligatorios⁴⁵ y placa identificativa normalizada en el exterior.⁴⁶

Tras la moratoria a la prohibición de licencias aprobada en 2017, el Consejo Insular de Mallorca, ha aprobado recientemente el proyecto de zonificación inicial, en trámite de información pública en la actualidad. En el proyecto se establecen prohibiciones completas por usos del suelo - por ejemplo, zonas rústicas protegidas- y limitaciones temporales.

Adicionalmente, el Consejo Insular de Formentera aprobó el Reglamento 1/2015 por el que se regula la comercialización de estancias turísticas en viviendas en la isla de Formentera en desarrollo de la Ley de Turismo de Baleares que, además de requisitos análogos a las anteriores, introduce la necesidad de cumplir con un Plan de Calidad que será aprobado cada 5 años por el Consejo Insular.

El Ayuntamiento de Palma de Mallorca tiene previsto aprobar próximamente un plan de zonificación para la ciudad.

³⁹ Art. 23 de la Ley.

⁴⁰ Art.88 de la Ley.

⁴¹ Art. 50.7 de la Ley.

⁴² At. 23.3 de la Ley y art. 107.4 del Decreto 20/2015.

⁴³ Art. 51.2 de la Ley.

⁴⁴ Art. 52.2 de la Ley.

⁴⁵ Art. 51.1b) de la Ley y Anexo 6 del Decreto 20/2015.

⁴⁶ Art. 108 del Decreto 20/2015

3.5 Canarias

El Decreto 113/2015⁴⁷ por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales en la Comunidad Autónoma de Canarias, define en su art. 2.a) las viviendas vacacionales como aquéllas que *amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato son comercializadas en canales de oferta turística para ser cedidas temporalmente en su totalidad a terceros con fines de alojamiento vacacional a cambio de un precio*. Para ello se definen los canales de oferta turística, incluyendo los canales de intermediación virtuales, y la habitualidad cuando la vivienda se cede dos o más veces en el periodo de un año, excluyéndose las edificaciones ubicadas en suelos turísticos que se encuentren dentro de las zonas turísticas o de las urbanizaciones turísticas, así como las viviendas ubicadas en urbanizaciones turísticas o en urbanizaciones mixtas residenciales turísticas⁴⁸.

Entre los requisitos de entrada identificados en el Decreto, destacan la obligatoriedad de una declaración responsable ante el Cabildo Insular correspondiente y posterior inscripción en el Registro General Turístico de Canarias⁴⁹ y la prohibición de cesión por habitaciones, requisito anulado judicialmente con posterioridad⁵⁰.

Entre los principales requisitos de ejercicio que se establecen en el Decreto destacan la inclusión en toda la publicidad que se efectúe el número de registro que se le haya sido asignado⁵¹, así como la remisión a la Dirección General de Policía de la información relativa a la estancia de las personas que se alojan en

⁴⁷ Este Decreto fue impugnado por la CNMC y estimado parcialmente por el TSJIC (ver epígrafe a continuación): Sentencia 41/2017 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 21 de marzo de 2017 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda.

⁴⁸ Art. 3.2 anulado por Sentencia TSJIC (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2.ª) de 21 de marzo 2017, Rec. 94/2015). Continúa aplicándose, al encontrarse recurrida ante el Tribunal Supremo

⁴⁹ Art. 13.3 declarado nulo por Sentencia TSJIC (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2.ª) de 21 marzo 2017, Rec. 94/2015).

⁵⁰ Art. 12.1 declarado nulo por Sentencia TSJIC (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2.ª) de 21 marzo 2017, Rec. 94/2015)

⁵¹ Art. 7.3. del Decreto.

ella⁵² y requisitos de equipamiento y mobiliario mínimos (iluminación, mobiliario, dimensiones de camas, accesorios, electrodomésticos, etc.)⁵³.

En la actualidad, existe un [borrador de modificación](#) del Decreto vigente⁵⁴, en el que destaca, por un lado, el mantenimiento de la prohibición de la actividad en el suelo residencial de las zonas turística- remitiendo el régimen de excepcionalidad de la misma a las autoridades locales- así como la consideración de actividad profesional cuando la persona propietaria lo sea de tres o más viviendas⁵⁵.

3.6 Cantabria

El Decreto 82/2010, modificado por el Decreto 19/2014, regula los “establecimientos de alojamiento turístico extrahotelero”, categoría recogida en la ley de Turismo de Cantabria. Define éstos (art. 1.2) como *aquellos dedicados de forma profesional y/o habitual a proporcionar a sus clientes, mediante precio, y en condiciones de uso inmediato, residencia en apartamentos turísticos, estudios, bungalows o chalets, siempre que comercialicen o promocionen esta actividad en canales de oferta turística y la realicen con finalidad lucrativa.*

Entre las principales obligaciones relacionadas con el inicio de la actividad de entrada identificadas en el Decreto destaca la exclusión de la cesión parcial de la vivienda⁵⁶, la obligatoriedad de realizar comunicación previa de inicio de actividad mediante declaración responsable ante la Dirección General competente en materia de turismo⁵⁷, o la suscripción de póliza de seguro de responsabilidad civil por un mínimo de 175.000€, para una ocupación de hasta 25 plazas⁵⁸.

Respecto a los requisitos para el ejercicio que se establecen en el Decreto para los alojamientos extrahoteleros, destacan los requisitos técnicos (capacidad,

⁵² Art. 8.2. del Decreto.

⁵³ Art. 10 del Decreto.

⁵⁴ El borrador se encuentra en una etapa previa a la de información pública, que se abrirá desde el momento de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

⁵⁵ En cuyo caso, se impone la obligación de destinar un número suficiente de personas a la explotación de la actividad que garanticen los servicios turísticos mínimos que se relacionan.

⁵⁶ Art. 3.1 del Decreto.

⁵⁷ Art. 9 del Decreto.

⁵⁸ Art. 10 del Decreto.

estancias mínimas, tamaño mínimo de las estancias, sistemas de seguridad...) y equipamiento en función de la categoría del establecimiento⁵⁹, la placa identificativa con la modalidad y categoría del establecimiento a la entrada⁶⁰ o las hojas de reclamaciones a disposición de los huéspedes⁶¹.

Dado que el decreto no permite abarcar la totalidad de la casuística del fenómeno de las viviendas de uso turístico, se está elaborando un borrador de decreto que regule específicamente las viviendas de uso turístico, definidas en el mismo como actividades de alojamiento turístico, de cesión completa o compartida, considerándose cesión, a efectos del decreto, cuando su comercialización se efectúe a través de cualquier canal de comunicación con connotaciones de oferta turística⁶².

El decreto distingue las modalidades de cesión completa y cesión compartida (por habitaciones), excluyendo no obstante esta última opción a todos aquellos que no sean a propietarios y residentes en la misma⁶³.

En ambas modalidades, como principales requisitos para la entrada se identifica la presentación de una declaración responsable previa al inicio de la actividad y posterior registro de oficio por parte de la administración competente en el Registro Oficial de Turismo de Cantabria⁶⁴.

Respecto a las obligaciones relacionadas con el ejercicio de la actividad destacan la obligatoriedad de exhibición de una placa identificativa en lugar visible⁶⁵ y el número de inscripción en el registro de empresas turísticas en toda publicidad que se haga de la actividad turística⁶⁶, la puesta a disposición de hojas de reclamaciones para los usuarios, teléfono de asistencia inmediata⁶⁷ y

⁵⁹ Art. 15 al 28 del Decreto.

⁶⁰ Art. 6.2 del Decreto.

⁶¹ Art. 30.2.h.del Decreto.

⁶² Art. 1.2 del borrador.

⁶³ Art. 3.1 y 3.2 del borrador.

⁶⁴ Art. 4.1 del borrador.

⁶⁵ Art. 5 a) del borrador.

⁶⁶ Art.5 i) del borrador.

⁶⁷ Art. 5 a) del borrador.

condiciones y mobiliario mínimo de la vivienda para el ejercicio de la actividad⁶⁸, entre otros.

3.7 Castilla La Mancha

La Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha, en su artículo 15, enumera las modalidades de alojamiento turístico, entre las que se encuentra alojamiento turístico extrahotelero, categoría en la se incluyen los apartamentos turísticos, previéndose la posibilidad de incluir otras categorías a través de desarrollo reglamentario.

Así, se ha desarrollado un borrador de decreto que establece la ordenación de los apartamentos turísticos y también las viviendas de uso turístico en Castilla la Mancha, definiendo estas últimas como *“pisos, apartamentos o casas que, amueblados y equipados en condiciones de uso inmediato, son destinados al alojamiento turístico en su totalidad, a cambio de una contraprestación económica”*. Asimismo, se añade que las viviendas de uso turístico constituyen una única unidad de alojamiento que se cede al completo, no permitiéndose la cesión por estancias o habitaciones⁶⁹.

Además, se han detectado otras barreras de entrada a la actividad como la obligatoriedad de una declaración responsable previa⁷⁰ y la imposibilidad de utilizarse como residencia permanente ni con cualquier otra finalidad distinta del uso turístico⁷¹.

Respecto a las obligaciones relacionadas con el ejercicio de la actividad destacan el número de estancias mínimas obligatorias⁷², mobiliario y equipamiento mínimos – entre los que se incluye wifi y disposición de teléfono de contacto⁷³ – además de placa identificativa exterior y hojas de reclamaciones⁷⁴.

⁶⁸ Art. 5 j y k) del borrador.

⁶⁹ Art. 2 c) del borrador.

⁷⁰ Art. 5.1 del borrador.

⁷¹ Art. 3 del borrador.

⁷² Art. 16.1 del borrador.

⁷³ Art. 16.2 del borrador.

⁷⁴ Art. 6 del borrador

3.8 Castilla y León

El Decreto 3/2017 por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León, responde al desarrollo reglamentario de esta modalidad de alojamiento, posibilidad recogida en la ley 15/2010 de turismo de Castilla y León⁷⁵.

El decreto define (art. 3.1) las viviendas de uso turístico *como todos aquellos pisos, casas, bungalós, chalés u otros inmuebles análogos, amueblados y equipados en condiciones de uso inmediato, que son comercializados o promocionados en canales de oferta turística para ser cedidos temporalmente y en su totalidad a terceros, de forma habitual con fines de alojamiento turístico y a cambio de contraprestación económica*⁷⁶.

Destacan, como requisitos previos al inicio de la actividad la prohibición de cesiones superiores a dos meses⁷⁷ y la declaración responsable y posterior inscripción en el Registro de Turismo de Castilla y León⁷⁸, además de la cesión por habitaciones⁷⁹, requisito anulado judicialmente con posterioridad por el Tribunal de Justicia de Castilla y León.

Con respecto a las obligaciones relacionadas con el ejercicio de la actividad, se recoge un gran número de características técnicas mínimas, equipamiento y mobiliario de las viviendas, entre las que destacan las estancias mínimas exigidas⁸⁰, el tamaño de las mismas⁸¹, las dimensiones mínimas de las camas⁸², o la obligatoriedad de sistemas antideslizantes para bañeras y duchas⁸³, entre otros.

⁷⁵ El Decreto fue recurrido por la CNMC, al amparo del artículo 5.4 de la Ley 3/2013 y parcialmente admitido por el TSJCL (ver a continuación).

⁷⁶ El art. 4 apartado c) define Habitualidad como práctica común, frecuente y generalizada de facilitar alojamiento. Se entenderá que existe habitualidad cuando se facilite alojamiento en una o más ocasiones dentro del mismo año natural por tiempo que, en conjunto, exceda de un mes.

⁷⁷ Art. 4.d) del Decreto.

⁷⁸ Art.15 del Decreto.

⁷⁹ Art. 3 del Decreto declarado nulo por TSJCL, Sentencia número 86 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, de 2 de febrero de 2018. Sala de lo Contencioso, Sección Primera.

⁸⁰ Art. 7.2 del Decreto.

⁸¹ Art. 8.3 del Decreto.

⁸² Art. 8.2 del Decreto.

⁸³ Art.9.2 del Decreto.

3.9 Cataluña

La Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña⁸⁴ y el Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamientos turístico y de viviendas de uso turístico, definen las viviendas de uso turístico como *“aquéllas que son cedidas por su propietario, directa o indirectamente, a terceros, de forma reiterada y a cambio de contraprestación económica, para una estancia de temporada, en condiciones de inmediata disponibilidad y con las características establecidas en ese Decreto”*.

Entre las principales obligaciones previas a la comercialización de viviendas de uso turístico identificadas, destaca la comunicación previa de inicio de actividad⁸⁵ y la exigencia de cédula habitabilidad⁸⁶, así como la exclusión de cesión por estancias⁸⁷.

En cuanto a los requisitos relacionados con el ejercicio de la actividad destacan la obligación de disponer de un teléfono de consultas e incidencias a disposición de las personas usuarias y a los vecinos⁸⁸ así como de hojas de reclamaciones⁸⁹, y la remisión a la Dirección General de la Policía la información relativa a la estancia de las personas que se alojan en la vivienda⁹⁰. Finalmente, obliga a hacer constar el número de inscripción en el Registro de Turismo de Cataluña en todo tipo de publicidad del alojamiento⁹¹.

⁸⁴ Art. 50bis.1. modificado por Ley 5/2017, 28 marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radio tóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono.

⁸⁵ Art. 50bis.2 de la Ley de Turismo y artículo 68 del Decreto.

⁸⁶ Art. 67.1 del Decreto.

⁸⁷ Art. 66.2 del Decreto.

⁸⁸ Art. 67.3 del Decreto.

⁸⁹ Art. 68.9 del Decreto.

⁹⁰ Art. 70 del Decreto.

⁹¹ Art. 73.5 de la Ley de Turismo. En marzo de 2015 se modificó la Ley de Turismo para incluir como infracción grave la publicidad de un alojamiento sin hacer constar el número de inscripción en el Registro. Desde entonces el Ayuntamiento de Barcelona ha enviado requerimientos a 22 plataformas digitales que publicitan apartamentos turísticos sin indicar el número de inscripción y ha multado a Airbnb y HomeAway con 30.000€ cada una por el incumplimiento de este requisito.

Existe un proyecto de decreto de modificación del anterior⁹², que modifica algunos de los requisitos, por ejemplo, introduciendo la posibilidad del alquiler de viviendas por habitaciones, que define (art. 241.1 del borrador) como *aquel alojamiento turístico que es la vivienda principal y residencia efectiva del titular, y que se comparte como servicio de alojamiento con terceras personas, a cambio de contraprestación económica, y para una estancia de temporada. Se considera estancia de temporada toda ocupación de la vivienda por un periodo de tiempo continuo igual o inferior a 31 días. No obstante, se establece que una vez habilitada la actividad por el ayuntamiento, los usuarios se pueden alojar por un período de tiempo superior a 31 días, siempre que no se convierta en su residencia principal ni secundaria.*

Por tanto, parece que el borrador establece una diferenciación entre las estancias inferiores y superiores a 31 días, permitiendo las estancias superiores, con el requisito de que no se constituyan como vivienda del cesionario, ya sea principal o secundaria.

Además, se añade como requisito la obligatoriedad de habilitación expresa de las entidades locales, previa a su inscripción en el Registro de Turismo de Cataluña⁹³.

En cuanto a las obligaciones relacionadas con el ejercicio de la actividad del proyecto de decreto, destacan las capacidades máximas permitidas: 20 plazas para las viviendas cedidas al completo⁹⁴ y 6 plazas por habitación – con un máximo de 2 habitaciones – para las viviendas cedidas por habitaciones⁹⁵. Por otro lado, se identifican otros dos requisitos de ejercicio, como la obligación de las empresas intermediarias de constatar que quien solicite la inserción de anuncios, ofertas o reclamos publicitarios dispone del correspondiente número de registro (NIRTC)⁹⁶. Además, en el caso de las viviendas de uso turístico (cesión completa), se exige la entrega de un documento a los usuarios con información acerca de las normas de convivencia de la comunidad de vecinos, en al menos 4 idiomas, un teléfono de contacto permanente para incidencias,

⁹² El borrador de Decreto ha sido modificado en tres ocasiones, aquí se hace referencia al último borrador (2017). Se ha informado en 2 ocasiones por la ACCO (ver epígrafe a continuación).

⁹³ Art. 121.1 del borrador.

⁹⁴ Art. 221.2.1 del borrador.

⁹⁵ Art. 241.6 del borrador.

⁹⁶ Art. 251.2 c) del borrador.

dirigido tanto para usuarios como para vecinos, así como la obligatoriedad de un servicio de asistencia y mantenimiento⁹⁷.

A nivel municipal, la ciudad de Barcelona aprobó en 2017 el Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT) donde se enmarca la normativa relacionada con las viviendas de uso turístico. El PEUAT establece la zonificación de la ciudad, donde se distingue entre las Zonas Específicas, Áreas de Tratamiento específico (ATE) – con características urbanísticas singulares- y los Ejes principales – arterias principales de movilidad- Así, se establecen diversas restricciones por zonas. En concreto, destaca la prohibición del otorgamiento de nuevas licencias (moratoria) en la zona Centro (ZE1), la sujeción a bajas en la zona ZE2 y el establecimiento de límites a la capacidad, distancias mínimas, etc. para otras zonas.

3.10 Comunidad Valenciana

El Decreto 92/2009, de 3 de julio por el que se aprueba el Reglamento de alojamientos turísticos y empresas gestoras de la Comunidad Valenciana define las viviendas turísticas como aquellos inmuebles, cuyo uso se ceda mediante precio, con habitualidad, en condiciones de inmediata disponibilidad, y con fines turísticos, vacacionales o de ocio. El Decreto considera que existe habitualidad cuando la cesión se realice mediante empresas, se faciliten servicios propios de la industria hotelera o se utilicen canales de comercialización turística, incluidos los de Internet u otros sistemas de nuevas tecnologías⁹⁸.

Por su parte, el Decreto 75/2015 regulador de los establecimientos hoteleros de la Comunitat Valenciana, deroga algunos preceptos del Decreto anterior, en concreto en lo relativo a la comunicación previa e inscripción en el Registro, requisito previo al inicio de la actividad. En este sentido, el Decreto 92/2009 exigía la comunicación previa a la Administración Turística, e inscripción en el registro correspondiente⁹⁹, exceptuando aquéllos que fueran cedentes de una

⁹⁷ Art. 221.2. 2 a 7 del borrador.

⁹⁸ Art. 2.2 del Decreto.

⁹⁹ Art. 8.1 del Decreto.

única vivienda turística¹⁰⁰. Este régimen es derogado, de forma que desde 2015, es aplicable a todos los titulares¹⁰¹.

En cuanto a los requisitos necesarios para el ejercicio de la actividad, destacan la obligación de incluir en toda la publicidad que efectúen el número de registro de las viviendas y su categoría¹⁰². Por otro lado, se incluyen requisitos técnicos que determinarán la categoría en la que se clasifica el alojamiento (superior, primera o estándar): dimensiones, equipamiento, mobiliario y servicios mínimos para cada una de las estancias.

Se encuentra en fase de tramitación el Anteproyecto de Ley de la Generalitat de Turismo, Ocio y Hospitalidad de la Comunitat Valenciana, cuyo artículo 60 establece la imposición a particulares de las mismas obligaciones que a las empresas turísticas, entre ellas la exigencia de una declaración responsable o comunicación previa al ejercicio de la actividad.

A nivel municipal, el Ayuntamiento de Valencia ha aprobado recientemente una moratoria al otorgamiento de licencias para uso hotelero o de apartamentos turísticos para la zona de Ciutat Vella, a la espera de que se apruebe el Plan Especial de Protección de Ciutat Vella.

Por otra parte, se prevé la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad, que incluye restricciones por ubicación (zonificación), limitación a plantas inferiores y obligatoriedad de accesos independientes, entre otros.

3.11 Extremadura

La Ley 2/2011 de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura - modificada por Ley 7/2014- establece el marco regulatorio general del alojamiento turístico hotelero y extrahotelero. Sin embargo, no recoge la casuística asociada al fenómeno de las viviendas de uso turístico.

En la actualidad, el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2011 permite ampliar el ámbito de aplicación objetivo el mismo, a través, por un lado de extender el concepto de apartamento turístico, definido como “bloques de

¹⁰⁰ Art. 8.2. del Decreto.

¹⁰¹ Disposición derogatoria única del Decreto 75/2015 que deroga los artículos 3.2 y 8.2 del Decreto 92/2009.

¹⁰² Art. 10.2. En febrero de 2016 la Agencia Valenciana de Turismo [ha abierto 24 expedientes](#) que sancionan a ocho plataformas web por anunciar viviendas turísticas en Internet sin incluir el número de registro.

viviendas, apartamentos, casas y otras edificaciones semejantes, que oferten, mediante contraprestación económica, servicio de alojamiento turístico, y que dispongan de las instalaciones adecuadas para la preparación, conservación y consumo de alimentos dentro de cada unidad de alojamiento". Por otro lado, elimina el carácter profesional de habitualidad, introduciendo el concepto de temporalidad. Así, amplía el concepto de empresas turísticas, definiéndolas como *"las personas físicas o jurídicas que, mediante contraprestación económica, bien sea de modo permanente o temporal, presten servicios relacionados, directa o indirectamente, con el turismo"*¹⁰³.

Se identifican como requisitos previos al inicio de la actividad la obligación de presentar una declaración responsable previa¹⁰⁴, ya recogida en la Ley 2/2011.

En cuanto a las obligaciones relacionadas con el ejercicio de la actividad, destaca la obligatoriedad de introducción del número de inscripción en el Registro General de Empresas y Actividades Turísticas en cualquier tipo de publicidad¹⁰⁵. En este sentido, se establece la obligación de las comercializadoras de constatar la inscripción en el Registro de los establecimientos ofertados a través de sus canales, en la medida en la que su ausencia supone una infracción grave para la misma¹⁰⁶. También destacan la obligatoriedad de contratación de un seguro de responsabilidad civil¹⁰⁷ y la puesta a disposición de hojas de reclamaciones para los usuarios¹⁰⁸.

3.12 Galicia

La Ley 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia incluye en su Capítulo V una modificación de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia para añadir a las viviendas de uso turístico entre las categorías de alojamiento turístico. El Decreto 12/2017¹⁰⁹, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas

¹⁰³ Modificación del art. 2.1 de la ley.

¹⁰⁴ Art. 42 a) del anteproyecto.

¹⁰⁵ Art. 52 bis del anteproyecto.

¹⁰⁶ Art. 103 m) del anteproyecto.

¹⁰⁷ Art.42 s) del anteproyecto.

¹⁰⁸ Art. 42 j) del anteproyecto.

¹⁰⁹ El Decreto ha sido recurrido por la CNMC (Recurso 231/17) y desestimado por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en sentencia 0064/2018.

turísticas y viviendas de uso turístico, desarrolla el marco reglamentario a tal efecto, definiendo las viviendas de uso turístico *“aquéllas cedidas a terceras personas, de manera reiterada¹¹⁰ y a cambio de contraprestación económica, para una estancia de corta duración¹¹¹, amuebladas y equipadas en condiciones de inmediata disponibilidad”*, quedando excluidas las cesiones por habitaciones.

Entre los requisitos previos al inicio de la actividad que incluye el Decreto, destacan la obligatoriedad de declaración responsable de inicio de actividad y posterior inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Comunidad Autónoma de Galicia¹¹² y el seguro de responsabilidad civil¹¹³.

Con respecto a las obligaciones relacionadas con el ejercicio de la misma, destacan los requisitos técnicos y de mobiliario, como la obligatoriedad de calefacción en todas las estancias de uso de la clientela, rótulo informativo de disponibilidad de hojas de reclamaciones, número de teléfono de asistencia 24h, entre otros¹¹⁴.

A nivel municipal, el Ayuntamiento de Santiago de Compostela prorrogó en 2016 una moratoria al otorgamiento de licencias para nuevos establecimientos hoteleros, alojamientos, viviendas turísticas y actividades de residencial comunitario, hasta diciembre de 2018. Se espera que en los próximos meses se apruebe una modificación del Plan Especial de Protección y Rehabilitación de la ciudad histórica.

3.13 La Rioja

El Decreto 10/2017, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Turismo de La Rioja en desarrollo de la Ley 2/2001 de Turismo de La Rioja, define (art. 66) las viviendas de uso turístico como las *amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato, comercializadas o promocionadas con finalidad lucrativa en canales de oferta turística, que sean objeto de una*

¹¹⁰ El art. 5.2 del Decreto considera cesión reiterada la que se lleve a cabo dos o más veces dentro del período de un año.

¹¹¹ El Art. 5.2. del Decreto, establece como “corta duración” aquellas estancias en las que la cesión de uso es inferior a treinta días consecutivos, quedando excluidas del ámbito de aplicación del Decreto las cesiones por periodo superior.

¹¹² Art. 5.4 y 41-43 del Decreto.

¹¹³ Art. 33.1 del Decreto.

¹¹⁴ Art. 39 del Decreto.

*cesión temporal de uso en su totalidad y no formen parte de un establecimiento de apartamentos*¹¹⁵. Las cesiones inferiores a tres meses – en periodos mínimos de una semana- y las cesiones temporales de la vivienda en la que el cedente tuviera su domicilio habitual -y en la que figure empadronado- no se consideran viviendas de uso turístico y por tanto quedan excluidas del ámbito de aplicación del decreto¹¹⁶.

Como requisitos previos al ejercicio de la actividad la entrada destacan la prohibición de cesión por habitaciones¹¹⁷ y la obligatoriedad de presentación de comunicación de inicio de actividad e inscripción en el Registro de Proveedores de Servicios Turísticos¹¹⁸.

Destacan, como obligaciones relacionadas con el ejercicio de la misma, la necesidad de disponer de hojas de reclamaciones, así como proporcionar un teléfono de contacto y dirección de contacto¹¹⁹.

3.14 Comunidad de Madrid

En la actualidad, el marco regulatorio aplicable a las viviendas de uso turístico está configurado por el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regula los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid.

El decreto define las viviendas de uso turístico (art. 2.2) *como aquellos pisos, apartamentos o casas que, amueblados y equipados en condiciones de uso inmediato, son comercializados y promocionados en canales de oferta turística, para ser cedidos en su totalidad, por su propietario a terceros, con fines de alojamiento turístico y a cambio de un precio. Asimismo, se concreta que la prestación del servicio de alojamiento se ejercerá de forma profesional y habitual, sin carácter de residencia permanente, entendiéndose por habitualidad el ejercicio de la actividad turística durante un período mínimo de tres meses continuados durante el año natural*¹²⁰.

¹¹⁵ Art. 66.1 del Decreto.

¹¹⁶ Art.66.2 del Decreto.

¹¹⁷ Art. 66.3 del Decreto.

¹¹⁸ Art. 9 del Decreto.

¹¹⁹ Art. 70 del Decreto.

¹²⁰ Art. 3 del Decreto.

Entre los requisitos de acceso exigidos por el Decreto¹²¹ destacan la obligatoriedad de la declaración responsable de inicio de actividad, así como la inscripción consecutiva en el Registro de Empresas Turísticas de la Dirección General competente¹²², la prohibición de cesión por habitaciones y la prohibición de su utilización como vivienda permanente¹²³. Finalmente, se requiere un plano de la vivienda firmado por un técnico competente, visado por el colegio profesional correspondiente¹²⁴.

Por otro lado, se incluyen una serie de requisitos relacionados con el ejercicio efectivo de la actividad, se trata de requisitos técnicos y de mobiliario mínimos, wifi obligatorio, además de teléfono de atención permanente y la exhibición de placa distintiva en el exterior¹²⁵.

En la actualidad, existe un borrador de modificación del mismo, en el que se modifica la definición anterior, incluyendo la posibilidad de cesión por habitaciones a terceros, pero se mantiene la exclusión sobre la posibilidad de que se establezca como residencia permanente¹²⁶.

En cuanto a las obligaciones previas al inicio de la actividad que incluye el borrador, destacan la obligatoriedad de un Certificado de idoneidad para vivienda de uso turístico (CIVUT)¹²⁷, además de la declaración responsable de inicio de actividad – ya recogida en la normativa anterior. Se incluyen además limitaciones por el número de viviendas turísticas en un edificio: 75% o 50% si el edificio pertenece a un solo propietario¹²⁸.

En cuanto a los requisitos exigidos para el ejercicio de la actividad, se incorporan, entre otras, la obligación de tener contratado un seguro de responsabilidad civil y disponer de información de los teléfonos y direcciones de los servicios de emergencia y sanitarios en al menos dos idiomas. También requisitos técnicos mínimos como disponer de calefacción en funcionamiento; disponer de un

¹²¹ El art. 17.3 del Decreto, establecía la prohibición de la cesión por un período inferior a cinco días. Esta disposición fue declarada nula por Sentencia N° 291/2016 de 31 de mayo de 2016 del TSJM (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección octava).

¹²² Art. 17 del Decreto.

¹²³ Art. 18.4 del Decreto.

¹²⁴ Art. 17.1 del Decreto.

¹²⁵ Art. 18 al 20 del Decreto.

¹²⁶ Art. 6 del borrador.

¹²⁷ Art. 2.2 y 17 del borrador.

¹²⁸ Art. 17.6 del borrador.

extintor manual, a no más de 15 m de la puerta de salida de la vivienda; disponer de señalización básica de emergencia indicando la puerta de salida; disponer de un plano de evacuación del edificio y de la vivienda en un lugar visible¹²⁹ y remitir a la Dirección General de Policía la información relativa a la identidad de las personas que se alojan en ellos¹³⁰.

A nivel municipal, el Ayuntamiento de Madrid ha aprobado recientemente una moratoria de un año prorrogable a la concesión de licencias para usos terciarios (hospedaje turístico) en el Distrito Centro hasta la aprobación de un Plan Especial de Alojamientos Turísticos. El borrador del proyecto incluye algunas restricciones como el establecimiento de una licencia urbanística hotelera para determinados apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico (si la actividad se ejerce más de 90 días al año), la modificación de las normas urbanísticas para regular en qué calles y situaciones se pueden compatibilizar los espacios de uso residencial con el terciario (hospedaje turístico) o la creación de un Censo de Viviendas de Uso Turístico para el control en la concesión de licencias y el estudio de futuras regulaciones.

3.15 Murcia

El Decreto 75/2005, de 24 de junio, por el que se regulan en la actualidad los apartamentos turísticos y alojamientos vacacionales, va a ser sustituido por un proyecto de Decreto, en trámite consultivo en la actualidad. En ambos, se definen los apartamentos turísticos como las *unidades alojativas ofrecidas empresarialmente, mediante precio, en alquiler de modo habitual y debidamente dotadas de mobiliario, instalaciones, servicios y equipo para su inmediata ocupación temporal por motivos vacacionales o de ocio, cumpliendo los requisitos que se determinen*¹³¹. A la imposición de que sean ofrecidas “empresarialmente” se añade la exigencia de “profesionalidad” de las empresas explotadoras¹³², de modo que se excluyen del marco regulatorio otras modalidades de viviendas de uso turístico. Ninguno de los dos textos, no obstante, incluye la figura específica de las viviendas de uso turístico.

¹²⁹ Art. 18 del borrador.

¹³⁰ Art. 5 del borrador.

¹³¹ Art. 2 del Decreto 75/2005 y del borrador.

¹³² Art. 4 del Decreto 75/2005 y art. 5 del borrador.

3.16 Navarra

El Decreto Foral 230/2011, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Apartamentos Turísticos de Navarra define (art. 2) los apartamentos turísticos como *“los establecimientos de estancia de temporada que ofrezcan alojamiento, mediante precio y por días, semanas o meses, en viviendas de uso residencial público, individualmente o por bloques o conjuntos, que dispongan de instalaciones y equipos adecuados para la pernoctación y para la conservación, elaboración y consumo de alimentos y servicios, en condiciones que permitan su inmediata ocupación”*. Además, crea la modalidad de “vivienda turística”, dentro de la categoría de los apartamentos turísticos, que define (art. 3) como una *vivienda tipo casa, villa, cueva, construcciones prefabricadas o similares de carácter fijo y los adosados o las partes independientes de un edificio, siempre y cuando tengan una superficie útil mínima de 90 m², un acceso independiente, y consistan en una segregación vertical*. Considera estancia de temporada toda ocupación de la vivienda por un periodo de tiempo continuo igual o inferior a tres meses.

Como principales requisitos de entrada destacan la exclusión de cesión parcial – por habitaciones- de la vivienda¹³³, así como la obligatoriedad de presentación de una declaración responsable del titular previa al inicio de la actividad, e inscripción del establecimiento en el Registro de Turismo de Navarra¹³⁴ y la formalización de un seguro de responsabilidad civil de explotación por un mínimo de 150.000 euros.

En cuanto a los requisitos relacionados con el de ejercicio de la actividad, destacan los requisitos técnicos de los apartamentos¹³⁵, superficie mínima de las estancias¹³⁶, mobiliario y equipamiento mínimos¹³⁷ en función de la categoría de los mismos, incluyendo tamaños mínimos para el establecimiento de plazas adicionales¹³⁸. También se incluyen el alumbrado y plano de evacuación de

¹³³ Art. 2.2 del Decreto.

¹³⁴ Art. 9.1 del Decreto.

¹³⁵ Art. 27 del Decreto.

¹³⁶ Art. 28 del Decreto.

¹³⁷ Art. 29 y siguientes del Decreto.

¹³⁸ Art. 26 del Decreto.

emergencia, obligatoriedad de hojas de reclamaciones¹³⁹, placa distintiva en la entrada¹⁴⁰ y teléfono de contacto¹⁴¹.

A nivel municipal, la ciudad de Pamplona ha presentado recientemente una propuesta de regulación de la figura del apartamento turístico, que incluye modificaciones del Plan General Municipal de Pamplona y del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Casco Antiguo. La propuesta introduce importantes obligaciones relacionadas con el inicio y el ejercicio de la actividad, que incluyen la zonificación de la ciudad, limitando la ubicación de las viviendas (cesión completa) a plantas bajas y/o primeras plantas de los inmuebles en función de la zona de la ciudad. Se permite la ubicación en plantas superiores en el caso de cesión por habitaciones, pero exigiendo que sea residencia habitual de los titulares. Se incluyen además requisitos relacionados con distancias mínimas para edificios dedicados exclusivamente al uso turístico.

3.17 País Vasco

La ley 13/2016 de Turismo del País Vasco introdujo un marco regulatorio para las viviendas de uso turístico, cuyo desarrollo reglamentario correspondiente se encuentra en periodo de información pública. El proyecto de decreto define, las viviendas de uso turístico, análogamente a la ley, como *“las que se ofrezcan, comercialicen o cedan temporalmente, en su totalidad o por habitaciones de viviendas particulares, como alojamiento por motivos turísticos, de modo reiterado o habitual, a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad”*¹⁴². Se permite e incluye en la regulación la cesión por habitaciones¹⁴³ y excluyen del ámbito de aplicación del decreto las cesiones superiores a un mes.¹⁴⁴

Entre las principales las obligaciones previas al inicio de la actividad, destacan la obligatoriedad de declaración responsable previa¹⁴⁵ y posterior registro de oficio en el Registro de Empresas y Actividades turísticas de Euskadi (art. 21 de

¹³⁹ Art. 18.2 del Decreto.

¹⁴⁰ Art. 7 del Decreto.

¹⁴¹ Art. 18.2 del Decreto.

¹⁴² Art. 53.1 de la ley y art. 2.1 del proyecto.

¹⁴³ Art. 36.1. apartado c de la ley y art. 1.1 del proyecto de decreto.

¹⁴⁴ Art. 2.4 del proyecto.

¹⁴⁵ Art. 18 de la ley y art. 5.1 del proyecto.

la Ley), así como requisitos de equipamiento mínimo de la vivienda (art. 11.1 del proyecto de decreto).

En cuanto a los requisitos relacionados con el ejercicio de la actividad, destacan la obligatoriedad del número de registro en los canales publicitarios¹⁴⁶ y de placa distintiva¹⁴⁷, requisitos de seguridad – que incluyen plano con indicación de salidas y extintor manual-¹⁴⁸, así como la suscripción de un seguro de responsabilidad civil¹⁴⁹ y hoja de registro de entradas y salidas¹⁵⁰.

Por otra parte, a nivel municipal, se han producido modificaciones en la normativa urbanística en Bilbao y San Sebastián, que inciden directamente en la materia.

Con respecto a Bilbao, se ha aprobado una modificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU)¹⁵¹, que mantiene el grueso de los requisitos de entrada identificadas en el anterior. Así, solo podrán establecerse viviendas de uso turístico en edificaciones de uso residencial en las plantas bajas, primeras plantas - sin acceso independiente si las viviendas son anteriores a 1995 y con acceso independiente si son posteriores a dicho año- y a las plantas altas, con acceso independiente y siempre por debajo de las plantas destinadas al uso de vivienda.

Por otra parte, en San Sebastián ha entrado en vigor recientemente una Ordenanza Municipal reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico, que desarrolla el PGOU vigente, donde se detectan obligaciones previas al inicio de la actividad. Así, destacan las limitaciones por zonas, alturas y tamaños – se zonifica el casco urbano, prohibiéndose el establecimiento en zonas consideradas saturadas y con limitaciones en el resto-¹⁵², además de la obligatoriedad de comunicación previa – licencia municipal- y requisitos técnicos de la vivienda – estancias mínimas-.

¹⁴⁶ Art. 25 de la Ley.

¹⁴⁷ Art. 14 del Decreto.

¹⁴⁸ Art. 13 del proyecto.

¹⁴⁹ Art. 15 del proyecto.

¹⁵⁰ Art. 16 del proyecto.

¹⁵¹ La última modificación del PGOU data de 1995.

¹⁵² Art. 14 y 15 de la Ordenanza.

A continuación, se incluye un cuadro resumen que recoge los principales requisitos detectados en el análisis de la legislación autonómica vigente.

Tabla 1. Cuadro resumen de requisitos autonómicos¹⁵³

	Declaración responsable + Registro (régimen de autorización)	Número de registro en publicidad	Estancias mínima o máxima	Distinción entre proveedores particulares y profesionales	Prohibición/restricciones en la cesión por habitaciones	Requisitos técnicos y equipamientos mínimos	Mobiliario y equipamiento mínimos (calefacción, AC, extintor, botiquín, vajilla...)	Placa identificativa exterior	Atención telefónica 24h	Hoja de reclamaciones + información turística	Libro registro + envío a autoridad policial
Andalucía		X	X	X ⁽²⁾	X ⁽¹⁾	X	X			X	X
Aragón	X	X	X	X ⁽³⁾	X	X	X	X			
Asturias	X	X				X	X	X		X	X
Baleares	X	X	X		X	X	X	X	X	X	
Canarias	X	X			X ⁽⁴⁾		X	X			X
Cantabria*		X			X ⁽⁵⁾		X	X	X	X	X
Castilla La Mancha*		X			X	X	X	X		X	
Castilla y León		X	X		X ⁽⁶⁾	X	X	X	X	X	
Cataluña	X	X ⁽⁸⁾	X		X ⁽⁷⁾				X	X	X
C. Valenciana	X	X				X	X			X	
Extremadura*		X								X	
Galicia		X	X		X	X	X	X	X	X	X
La Rioja			X	X	X					X	
Madrid	X ⁽¹¹⁾	X	X ⁽¹⁰⁾		X ⁽⁹⁾	X	X			X	X

¹⁵³ El cuadro hace referencia a normativa vigente en la actualidad, a excepción de los casos indicados explícitamente.

	Declaración responsable + Registro (régimen de autorización)	Número de registro en publicidad	Estancias mínima o máxima	Distinción entre proveedores particulares y profesionales	Prohibición/restricciones en la cesión por habitaciones	Requisitos técnicos y equipamientos mínimos	Mobiliario y equipamiento mínimos (calefacción, AC, extintor, botiquín, vajilla...)	Placa identificativa exterior	Atención telefónica 24h	Hoja de reclamaciones + información turística	Libro registro + envío a autoridad policial
Murcia**			X			X	X	X		X	X
Navarra					X	X	X	X		X	
País Vasco		X				X	X	X		X	X

*No existe regulación de VUT vigente en la actualidad, se analiza el borrador de decreto/ ley

**Normativa vigente aplicable a Apartamentos turísticos (AT)

(1) El decreto en vigor no prohíbe la cesión por habitaciones pero obliga a que la vivienda en la que eventualmente se ceda la habitación constituya el domicilio habitual del titular

(2) Los conjuntos formados por tres o más viviendas de una misma persona titular o explotadora, que estén ubicadas en un mismo inmueble o grupo de

inmuebles contiguos o no, se excluyen del ámbito de aplicación del decreto, siéndoles de aplicación la normativa sobre los establecimientos de apartamentos

(3) Los conjuntos formados por dos o más viviendas pertenecientes a un mismo propietario o explotadas por un mismo gestor que estén ubicadas en el mismo inmueble, que deberán cumplir con lo dispuesto en la normativa reguladora de los apartamentos turísticos

(4) Requisito anulado por el TSJIC

(5) El decreto vigente prohíbe la cesión por habitaciones. El proyecto de decreto permite la cesión por habitaciones restringiéndola a aquellas viviendas donde resida del titular, que además debe ser su propietario

(6) Restricción anulada por el TSJCL

(7) El decreto vigente prohíbe la cesión por habitaciones.

(8) Se obliga además a las empresas intermediarias a constatar que quien solicite la inserción de anuncios, ofertas o reclamos publicitarios dispone del correspondiente número de registro

(9) El borrador de decreto de modificación del decreto vigente elimina la restricción de cesión por habitaciones

(10) Mínimo de 5 días por estancia: restricción anulada por el TSJM

(11) En el borrador de decreto se añade además un certificado de idoneidad

Fuente: elaboración propia

4. PRINCIPALES RESTRICCIONES SOBRE LA COMPETENCIA DE LA REGULACIÓN DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO

4.1. Actuaciones de promoción de la competencia de las autoridades de competencia en materia de viviendas turísticas

La CNMC y las autoridades de competencia autonómicas han llevado a cabo una intensa labor de análisis e información del fenómeno de los apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico –enmarcados en el fenómeno de la economía colaborativa– y de la respuesta que las Administraciones públicas han venido dando a través de instrumentos regulatorios.

4.1.1 Estudios

Los primeros análisis provienen de la realización de Estudios. En 2014 y 2015, la Autoridad Catalana de Competencia publicó sendos Estudios relacionados con el surgimiento de las plataformas colaborativas¹⁵⁴. En 2015, la CNMC inició un “Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y economía colaborativa”, con el objetivo de analizar, desde un punto de vista económico, los nuevos modelos de prestación de servicios, sus causas y efectos, y la evaluación de la regulación al respecto existente en España, con especial foco en el sector del transporte de viajeros y el sector de alojamiento turístico. Para ello, se lanzó una primera consulta pública previa al inicio del estudio, donde se recibieron 261 contribuciones.

Posteriormente, en marzo de 2016 se llevó a cabo una segunda consulta pública basada en los resultados preliminares del estudio con una participación que ascendió a 1.150 respuestas. Esta iniciativa fue una de las primeras aproximaciones de una autoridad de competencia nacional al análisis de las plataformas digitales y su impacto en los mercados y en la regulación.

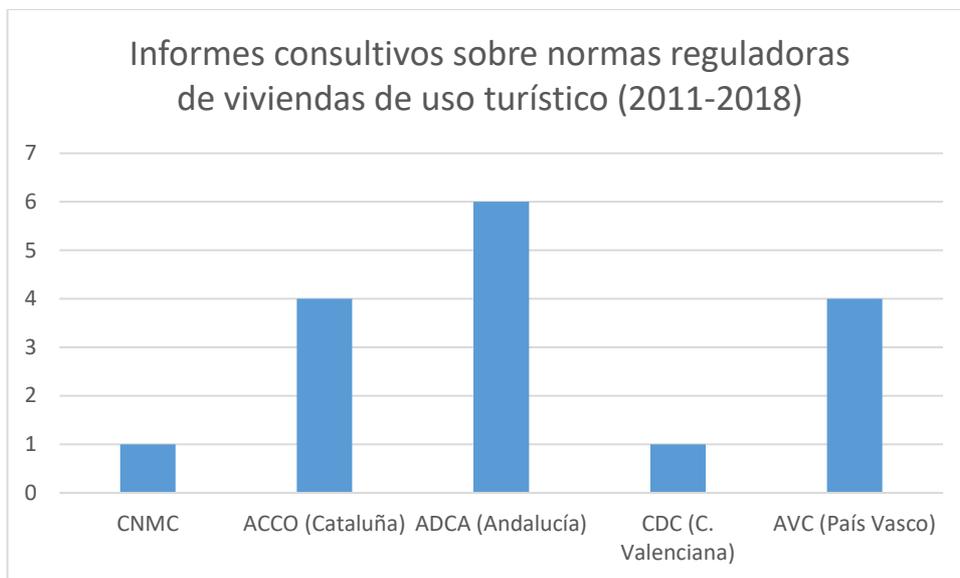
¹⁵⁴ “Transacciones entre iguales (P2P) y competencia” (2014). Este análisis se profundizó posteriormente con la publicación de un segundo estudio “Transacciones entre iguales (P2P) y competencia. Un paso adelante” (2015), especificando algunas recomendaciones a las Administraciones Públicas a este respecto.

4.1.2 Informes sobre normas

En paralelo a la realización de Estudios, la CNMC y las autoridades de competencia han venido analizando diferentes propuestas normativas autonómicas y locales en materia de viviendas turísticas.

Esta labor ha correspondido principalmente a las autoridades autonómicas, dado el carácter autonómico o local de las regulaciones, aunque la CNMC también ha participado en esta labor consultiva. En 2015, la CNMC publicó un informe sobre viviendas de uso turístico en Aragón, elaborado a solicitud del Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón, que subraya los principales condicionantes de acceso y ejercicio de la actividad, entre los que destacan el período máximo, la prohibición de la cesión por estancias, el régimen de autorización administrativa y la exigencia de requisitos técnicos no justificados.

Al margen de la CNMC, las autoridades de competencia de Andalucía, Cataluña, País Vasco y Comunidad Valenciana han realizado un total de 15 informes sobre normas autonómicas y locales que regulan las viviendas de uso turístico.



Fuente: elaboración propia

4.1.3. Impugnaciones

La CNMC, sobre la base del artículo 5.4 de la Ley 3/2013 de creación de la CNMC, está legitimada para impugnar ante los Tribunales las disposiciones generales de rango inferior a la ley de las que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados. Así, en virtud de

esta legitimación activa, ha impugnado en los últimos años normativa autonómica en materia de viviendas de uso turístico.

En 2015, la CNMC impugnó el Decreto 79/2014 por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en la Comunidad de Madrid. El recurso de la CNMC se dirigió contra el artículo 17.3 del mismo, en virtud del cual las viviendas de uso turístico no podían contratarse por un período inferior a cinco días. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimó el recurso, declarando nulo dicho precepto en la medida en que constituye una “restricción injustificada” y un “obstáculo al mantenimiento de la competencia efectiva”, en la medida en que las razones que se invocan para su establecimiento no responden a alguna *razón imperiosa de interés general*, y no respetan la *necesidad de la medida y a su proporcionalidad*, tal y como se desprende de la normativa contenida en la Directiva de Servicios y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado en el marco de interpretación de las excepciones al art. 38 de la Constitución que establece la libertad de empresa.

Posteriormente, la CNMC interpuso un recurso contencioso administrativo contra diversos artículos del Decreto 113/2015 por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias. El Tribunal Superior de Justicia de Canarias estimó parcialmente el recurso, anulando los preceptos relativos a la imposibilidad de cesión por habitaciones, la prohibición de establecimiento de viviendas de uso turístico en suelo turístico, así como la obligación de inscripción en un registro, previo inicio de la actividad¹⁵⁵. La sentencia, no obstante, no estima la solicitud de anulación de la CNMC de los requisitos relacionados con la exigencia de habitualidad, por considerarse que los no habituales no quedan prohibidos, sino que no entran dentro del ámbito de aplicación del Reglamento y por tanto son libres. Por otro lado, tampoco se estima la reclamación relacionada con el equipamiento mínimo exigido, la obligatoriedad de la placa distintiva y la introducción del número de registro en la publicidad del servicio, por no considerarse limitativos de la libertad de empresa. La sentencia ha sido recurrida por el Gobierno de Canarias ante el Tribunal Supremo y se encuentra actualmente a la espera de resolución.

En 2017 la CNMC recurrió los decretos turísticos de Galicia y Castilla y León. Respecto al primero, se impugnaron las restricciones relacionadas con la obligatoriedad de ceder la vivienda en su totalidad, la limitación del alquiler a tres meses, la exigencia de un catálogo de requisitos técnicos y servicios mínimos a incluir en el alquiler (apartamentos y viviendas turísticas). Asimismo, se impugnó

¹⁵⁵ La Sentencia TSJIC (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda) de 21 marzo 2017, Rec. 94/2015 anula los artículos 3.2, 12.1 y 13.3 y subapartado tercero del apartado IV del anexo 2 del [Decreto 113/2015](#).

el hecho de que los Ayuntamientos y la regulación sectorial pudieran limitar el número de viviendas o prohibir la actividad. Por último, se impugnaron la prohibición de cesión por habitaciones, la imposición de cargas a la declaración responsable y la obligatoriedad de contar con unos requisitos y servicios mínimos (viviendas de uso turístico)¹⁵⁶. No obstante, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha desestimado el recurso recientemente. Por una parte, el TSJG considera que los requisitos de prohibición de cesión por habitaciones y la exigencia de declaración previa se encuentran avalados por una disposición legal previa (la Ley 7/2001 de Turismo de Galicia). En esta misma línea se argumenta respecto a los requisitos mínimos de la vivienda ya que, dado que la Ley exige en su definición su disponibilidad inmediata, éstos no resultan desproporcionados para atender tal exigencia legal. Por otra parte, en cuanto a la posibilidad de limitación del número de viviendas por los Ayuntamientos y la posibilidad de prohibición de la actividad por la ordenación sectorial o la comunidad de vecinos, se argumenta que no se infringe la libertad de empresa, sino que la limita en aras [...] *de un interés general* (en referencia a las molestias causadas eventualmente a los vecinos) *que ha de prevalecer* y también *merecedor de protección*.

En cuanto al Decreto 3/2017 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 CNMC solicitó la anulación de las restricciones de la actividad establecidas por el mismo, a saber, el catálogo exhaustivo de requisitos técnicos y servicios mínimos, la exigencia de placa distintiva, la obligatoriedad de asistencia telefónica 24 horas (sin permitir vías alternativas de atención a los usuarios), la inclusión, con carácter orientativo de los precios en catálogos, directorios u otras plataformas, así como la prohibición de cesión por habitaciones y la fijación de criterios temporales para limitar la estancia – exigencia de habitualidad-¹⁵⁷. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (TSJCL) ha estimado parcialmente el recurso, anulando la prohibición de cesión por habitaciones en tanto el tribunal considera, en relación con el principio de protección del usuario turístico, que no resulta proporcionado exigir que un cliente que solo desea contratar una habitación para alojarse, deba asumir el coste del arrendamiento de la totalidad de la vivienda. No obstante, con respecto al resto de requisitos impugnados, el TSJCL no estima su anulación. Así, en cuanto al régimen jurídico aplicable en función de elementos temporales –

¹⁵⁶ El recurso solicita la anulación de los artículos 4.2, 5.1, 5.2, 5.6, 9.1, 12, 14 a 26, 30.3, 39 y 40 del [Decreto 12/2017](#), por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la comunidad autónoma de Galicia.

¹⁵⁷ En concreto, el recurso solicita la anulación de los artículos 3.2, 4.c), 4.d), 6, 7 a 12, 25 y 30.4 del [Decreto 3/2017](#).

exigencia de habitualidad-, considera que esta exigencia significa que los arrendamientos no habituales no quedan sometidos a intervención y son libres al no considerarse actividad turística. Con respecto a la exigencia de asistencia telefónica permanente, placa distintiva y condiciones técnicas mínimas, no se estiman innecesarios o desproporcionados, en observación de los derechos del usuario, en términos de calidad mínima exigible y seguridad. En cuanto a la inclusión de los precios, el Tribunal considera que no limita el ejercicio de la actividad comercial ni obstaculiza la existencia de competencia en el mercado, ni supone una carga para el prestatario de este servicio.

A continuación, se recoge una tabla resumen de las impugnaciones realizadas.

Tabla 4: Impugnaciones de las Autoridades de Competencia

IMPUGNACIONES CNMC			
	Recurso	Estado	Resolución
Canarias	LA/03/2015 Viviendas y apartamentos turísticos en Canarias	Estimado por TSJIC, recurrido ante el TS	<ul style="list-style-type: none"> i. Anula la prohibición de que existan viviendas vacacionales en las zonas turísticas o de uso mixto. ii. Permite el alquiler por estancias. iii. Suprime la obligación de inscripción en un Registro previo al inicio de la actividad
Castilla y León	LA 02/2017 Viviendas turísticas de Castilla y León	Estimado (parcialmente)	Anula la prohibición de cesión por habitaciones
Galicia	LA 01/2017 Viviendas turísticas de Galicia	Desestimado	Ratifica el Decreto 12/2017
Madrid	LA/05/2014 Apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid	Estimado (parcialmente)	Anula la estancia mínima de 5 días

Fuente: elaboración propia

4.2 Análisis de las principales restricciones identificadas en la normativa

El análisis que se presenta a continuación parte de la experiencia adquirida por la CNMC y las autoridades autonómicas de competencia en los análisis de la normativa reguladora de viviendas de uso turístico. Se analizan los principales problemas que las normas examinadas plantean sobre el mantenimiento de la competencia efectiva. Las restricciones que se identifican a continuación destacan porque no han satisfecho, a juicio de la CNMC o de la autoridad

autonómica, el juicio de necesidad y proporcionalidad en el caso concreto en el que se han detectado¹⁵⁸.

4.2.1 Declaración responsable a la Administración competente sobre el cumplimiento de la regulación aplicable, de forma previa al inicio de la actividad, inscripción de la vivienda en un registro y publicación del número de registro en toda publicidad que se realice para la comercialización de la vivienda.

Numerosas normativas autonómicas contemplan la exigencia conjunta de presentar la declaración responsable y realizar la inscripción en un registro, condicionando el inicio de la actividad a la confirmación por la Administración de la inscripción en dicho registro. Esta triple exigencia anula el objetivo inherente de la declaración responsable, consistente en no obstaculizar el desarrollo de la actividad y dinamizar el mercado, convirtiéndola de facto en una autorización administrativa.

En este sentido, la CNMC¹⁵⁹ se ha pronunciado, indicando que este tipo de declaración y registro *“supone someter la actividad de alquiler de viviendas de uso turístico a un régimen de autorización administrativa, de conformidad con los artículos 4.6 y 9 y el considerando 39 de la Directiva 2006/123, así como de los art. 3.8 y 5 de la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”*.

Esta consideración se basa en la definición recogida en el artículo 4.6 de la Directiva sobre el régimen de autorización que, más allá de la mera exigencia de una autorización con carácter formal, también se considera sometido a este régimen *cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio*.

Por ello, a la luz de esta definición, el doble requisito de declaración responsable e inscripción en registro se puede englobar dentro del régimen de autorización. Además, la Directiva de Servicios en su artículo 9.1 y el artículo 5 de la Ley 17/2009 establecen la excepcionalidad del régimen de autorización, por lo que su implantación debería producirse exclusivamente en aquellas circunstancias y aquellos sectores donde fuera necesaria por la existencia de una razón imperiosa de interés general y, en todo caso, esta debería regirse por los

¹⁵⁸ [Ley 20/2013](#), de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y [Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁵⁹ [IPN/CNMC/007/15](#) Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón.

principios de regulación económica eficiente propios de la normativa española y, en especial, de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado¹⁶⁰.

En este sentido, someter a las viviendas de uso turístico a un régimen de autorización implica un exceso de trámites administrativos, que pueden suponer una carga excesiva y desincentivar la entrada de viviendas de uso turístico en el mercado de alojamiento.

En principio, el objetivo del registro es proporcionar información y dar publicidad de las viviendas de uso turístico. Este objetivo podría lograrse de manera menos gravosa mediante la aplicación de los nuevos desarrollos tecnológicos que incorporan las plataformas digitales, ya que facilitan abundante información sobre las características del alojamiento, su ubicación, precios, grado de satisfacción de usuarios previos o contacto del oferente, lo que supone un menor coste para el sector público y para los usuarios.

Aunque la exigencia de publicación del número de registro¹⁶¹ en la publicidad que se realice del alojamiento podría presentarse como una medida que persigue dar una mayor publicidad a la vivienda, su carácter no voluntario supone una restricción adicional a la entrada de los operadores, particulares o empresas, a este nuevo mercado. Al condicionar la publicidad del alojamiento, actividad fundamental para dar a conocer el alojamiento a posibles usuarios, a la inscripción efectiva en un registro, se condiciona *de facto* el inicio de la actividad a la comunicación por el sector público de su número de inscripción.

Este requisito también equivaldría a un régimen de autorización previa de actividad, lo que resultaría contrario a la regulación de la Unión Europea en materia de servicios, tendente a la eliminación de trámites innecesarios, a su transposición a la legislación nacional¹⁶² así como a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Al igual que la CNMC, en línea con los argumentos anteriores sobre la exigencia conjunta de declaración responsable e inscripción en registro de las viviendas de uso turístico, se han pronunciado tanto el Consejo de la Competencia de

¹⁶⁰ Entre otros, Vid. [artículos 16, 17 y 18](#) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

¹⁶¹ Los portales Airbnb y HomeAway [han sido multados](#) en 2015 por el Ayuntamiento de Barcelona por incumplimiento de este requisito de la regulación de alojamientos turísticos de Cataluña. La Generalitat Valenciana ha abierto 24 expedientes sancionadores a ocho plataformas que anuncian viviendas turísticas por internet por incluir alojamientos de los que no consta el número de registro de Empresas (Airbnb, Booking, Fotocasa, Mil Anuncios, HomeAway, Niumba, Onlyapartments y Muchosol).

¹⁶² Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Andalucía como la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO) y la Autoridad Vasca de Competencia (AVC)¹⁶³.

El Consejo de la Competencia de Andalucía considera en su informe que esta restricción no satisface los principios de necesidad y proporcionalidad. Por su parte, la ACCO propone que la regulación de las viviendas de uso turístico sea más flexible que la aplicable al alojamiento tradicional ya que las primeras suponen un beneficio en términos de competencia. Por último, la AVC considera que la inscripción obligatoria en un registro público implica un obstáculo para los operadores.

4.2.2 Número máximo o mínimo de días de estancia por la que se puede ceder una vivienda de uso turístico.

El establecimiento de un número limitado de días reduce, *caeteris paribus*, la oferta de alojamientos en el mercado, con el consiguiente impacto en términos de competencia y nivel de precios¹⁶⁴. 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 alojamiento¹⁶⁵. 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 mercado¹⁶⁶.

Así lo ha entendido el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid. El Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en la Comunidad de Madrid disponía en su artículo 17.3 que las viviendas de uso turístico no podían contratarse por un periodo inferior a cinco días. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en

¹⁶³ Informe N 06/2014, sobre el Proyecto de decreto de las viviendas de uso turístico del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, Informe IR 22/2015 de 9 de septiembre de 2015 sobre el Proyecto de decreto de reglamento de turismo de Cataluña e Informe al Anteproyecto de Ley de Turismo de Euskadi, respectivamente.

¹⁶⁴ Balaguer y Pernías (2013) muestra como una mayor oferta de alojamiento reduce el nivel y dispersión de los precios en el mercado de alojamiento en España, estimando que un nuevo competidor reduce el precio de la oferta en la zona cercana entre el 0,9% y el 1,9 %.

¹⁶⁵ La estancia media de los usuarios de viviendas de uso turístico en 2016 en España es de 5,7 noches. Fuente: [Barómetro del alquiler vacacional en España](#), Universidad de Salamanca.

¹⁶⁶ Argumentos similares utiliza la CNMC en el IPN/CNMC/007/15 sobre el proyecto de Decreto de viviendas turísticas de Aragón, en el análisis de la restricción que limita a un periodo máximo inferior o igual a un mes de duración la cesión de viviendas para uso turístico en esta Comunidad.

sentencia del 31 de mayo de 2016, estimó el recurso presentado por la CNMC contra dicha restricción, declarando la nulidad de dicha disposición, que ha sido eliminada del mencionado Decreto.

También el Consejo de la Competencia de Andalucía, en referencia al requisito de estancia mínima de 2 días que establecía el Proyecto de decreto de las viviendas con fines turísticos, considera que este requisito no está justificado en términos de necesidad y proporcionalidad y, por tanto, debería eliminarse¹⁶⁷ (disposición que finalmente se eliminó del Decreto actual).

En definitiva, se trata de una medida no justificada y a evitar en las normativas en esta materia, que impide la entrada de nuevos operadores, favoreciendo a los operadores económicos ya establecidos en el mercado, restringiendo la competencia en perjuicio de los consumidores.

4.2.3 Distinción entre proveedores particulares y profesionales de alojamiento turístico.

Algunas normativas autonómicas y locales utilizan elementos temporales y/o cuantitativos¹⁶⁸ para establecer una diferenciación entre proveedores particulares y profesionales de alojamiento turístico. Estas normativas establecen umbrales en función de dichos elementos que, una vez alcanzados, determinan el carácter profesional de los servicios de alojamiento turístico prestados.

En cuanto a los elementos temporales, la duración de la estancia es el criterio utilizado para determinar si el operador es particular o profesional. Así, cuando la estancia supera un determinado umbral, se considera que el operador es profesional y se le aplica la regulación correspondiente¹⁶⁹.

En el caso de la normativa de Andalucía, la duración de la estancia sirve para diferenciar el alquiler turístico del alquiler a largo plazo¹⁷⁰ y se emplean elementos cuantitativos para diferenciar entre los proveedores profesionales de

¹⁶⁷ Punto cuarto del dictamen del 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.

¹⁶⁸ Número de viviendas de uso turístico del mismo propietario en un inmueble.

¹⁶⁹ Por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid establece una distinción entre viviendas de uso turístico de particulares y de profesionales basada en el número de meses que se cede la vivienda para uso turístico en un año. Si la cesión excede de 90 días al año, se considera que el propietario de la vivienda es un operador profesional y, por tanto, requiere de licencia de alojamiento turístico para poder ofrecer dicho alojamiento.

¹⁷⁰ Cuando la duración de la estancia por un mismo usuario supera los dos meses computados de forma continuada, se considera servicio de arrendamiento de viviendas regulado por la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

los particulares. El criterio utilizado, en este caso, es el número de viviendas propiedad de un mismo titular en un inmueble; cuando el oferente de servicios de alquiler turístico es titular de una o dos viviendas se le considera microoperador y se le aplica una menor carga regulatoria y cuando supera ese número de viviendas, se considera que es un operador turístico profesional¹⁷¹.

La distinción entre proveedores particulares y profesionales en función de la estancia restringe la oferta de viviendas de uso turístico por el efecto que tiene sobre muchos propietarios, que preferirán retirar sus viviendas del mercado una vez alcanzada la duración máxima para ser considerados proveedores particulares, y así evitar incurrir en los costes adicionales que supone prestar el servicio de alojamiento como profesionales (por ejemplo, la exigencia de licencia), lo que se traduce, *caeteris paribus*, en un incremento de precios.

El hecho de que sea el número de viviendas de un mismo propietario en un inmueble el que determine el carácter particular o profesional del servicio de alojamiento carece de justificación ya que tanto el objeto de la cesión de la vivienda como las características de la misma son independientes del número de viviendas que posea un mismo titular en un edificio.

En este sentido, la ACCO se muestra partidaria de no efectuar distinciones sobre la profesionalidad o no de una actividad y *“evitar la determinación de un umbral que siempre será difícilmente justificable (por ejemplo, por qué a partir de 50 noches un operador es considerado “profesional” y cuando alquila su vivienda 49 noches, no) y lo que se conocen como errores en el salto (los oferentes deberían valorar adecuadamente si les compensa alquilar la noche adicional que los calificará como “profesionales”)”*¹⁷².

En todo caso, la ACCO considera que la mera introducción de umbrales no resulta suficiente y que es necesario llevar a cabo una revisión de las cargas que las normativas imponen a los operadores¹⁷³.

¹⁷¹ En Aragón y la Rioja, se define como apartamento turístico y se considera, por tanto, como operador profesional los conjuntos formados por dos o más viviendas pertenecientes a un mismo propietario que estén ubicadas en el mismo inmueble.

¹⁷² “Informe de Regulación IR24/2016 sobre el Proyecto de decreto de turismo de Cataluña (versión agosto 12016)”, pág.12.

¹⁷³ La ACCO se remite a la Comunicación sobre economía colaborativa de la CE donde se exponía la posibilidad de establecer umbrales, y cita esta recomendación: *“Se recomienda a los Estados miembros que aprovechen la oportunidad para revisar, simplificar y modernizar los requisitos de acceso al mercado generalmente aplicables a los operadores del mercado. Deberían tener por objeto liberar a los operadores de cargas reglamentarias innecesarias, independientemente del modelo de negocio adoptado, y evitar la fragmentación del mercado único”*.

4.2.4 Prohibición del alquiler por estancias.

En distintas normativas autonómicas se ha detectado la prohibición del alquiler temporal por estancias de las viviendas de uso turístico, permitiendo exclusivamente la cesión de la vivienda completa¹⁷⁴. Sin embargo, este requisito constituye una barrera de entrada al mercado y limita el número de plazas de alojamiento ofrecidas en el mercado.

En primer lugar, 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).

En segundo lugar, la posibilidad de ofertar diversas estancias en lugar de la vivienda en su totalidad supone, en general, el acceso a un alojamiento a un precio inferior al de la vivienda completa, por lo que la exclusión de esta posibilidad priva a los usuarios de poder acceder a una oferta de alojamiento turístico más variada y a menor precio¹⁷⁵.

En el contexto actual no existe ni fallo de mercado ni objetivo de interés público a salvaguardar con esta restricción. En el mercado de alquiler a largo plazo esta práctica es muy frecuente, sin que existan problemas asociados a su ejercicio y, de hecho, esta práctica coincide con la actividad que realiza un hotel o un hostel: alquilar habitaciones por separado.

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.

¹⁷⁴ En otras normativas autonómicas, la cesión de habitaciones para uso turístico solo se permite si el propietario de la vivienda habita en la misma.

¹⁷⁵ Según consta en el Informe Económico LA/03/15 de la CNMC, en el año 2015, el precio medio por noche de estancia en las viviendas vacacionales de la plataforma Airbnb (65 euros) era inferior a la tarifa media diaria por habitación/apartamento (ADR) del conjunto de hoteles y apartamentos de Canarias, que ascendía a 71,5 euros en el año 2015.

Por lo tanto, la solución proporcionada es permitir el alquiler de estancias por separado y no obligar a alquilar la vivienda de forma íntegra, teniendo en cuenta los mayores beneficios para los consumidores y la eficacia de los medios tecnológicos mencionados para solucionar problemas de información, que hacen que la información disponible haya contribuido a paliar los problemas de información asimétrica anteriormente existentes tanto de alojamiento turístico como de alquiler de viviendas de largo plazo¹⁷⁶.

Así lo ha entendido el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, al eliminar el artículo 12.1 del Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de viviendas vacacionales de Canarias, en el que se impedía la cesión por habitaciones. El Tribunal considera 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”*.

Además, algunas normativas autonómicas¹⁷⁷ recogen la restricción por la cual se obliga a que el propietario de la vivienda conviva con el usuario al que alquila una habitación de una vivienda de uso turístico. Esta restricción dice tener como objeto la protección de los inquilinos ante posibles problemas de convivencia con otros usuarios derivados de compartir las zonas comunes de la vivienda (por ejemplo, aquéllos derivados de la limpieza y conservación de dichas zonas).

Sin embargo, esta restricción no responde a un verdadero fallo de mercado (principio de necesidad). En primer lugar, esta restricción asume que los pisos turísticos generan, de manera inherente, más problemas que los que no se derivan a este uso (desconociendo la existencia de otros usos que pueden ser más problemáticos como pisos compartidos, de estudiantes, con animales...).

Además, los mecanismos de mercado (en este caso, los mecanismos reputacionales, facilitados por las plataformas de alquiler) deben bastar para introducir incentivos a que el propietario establezca mecanismos para asegurarse de que la cohabitación resulta adecuada (reglas de convivencia entre usuarios o, incluso, estar presente en la VUT). Por otro lado, si estos mecanismos no son suficientes, tampoco queda asegurado que obligar al

¹⁷⁶ La prohibición de cesión por estancias ha sido anulada por los Tribunales Superiores de Justicia de Canarias y Castilla y León, en sentencias del 21 de marzo de 2017 y 2 de febrero de 2018, respectivamente.

¹⁷⁷ Restricción vigente en Andalucía y prevista en el Proyecto de decreto de reglamento de turismo de Cataluña y el proyecto de decreto de viviendas de uso turístico del País Vasco.

propietario a convivir con los usuarios asegure una convivencia de calidad entre usuarios de la VUT¹⁷⁸.

4.2.5 Restricciones de tipo urbanístico.

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 proporcionados¹⁷⁹.

Por su parte, tanto la ACCO como la AVC han señalado en varios informes sobre normativa urbanística local¹⁸⁰ que cualquier regulación de tipo urbanístico que contenga regulación de carácter económico o comercial debería estar sujeta a lo dispuesto por la Directiva de Servicios. La ACCO, en la Nota OB 33/2017 sobre la aprobación definitiva del PEUAT de Barcelona, reitera que las normas contenidas en el PEUAT, a pesar de configurarse como un instrumento urbanístico, presentan una incidencia significativa en el mercado del alojamiento turístico, recomendando el estudio de alternativas a las restricciones establecidas.

- Moratorias en la concesión de licencias de alojamientos turísticos.

En julio de 2015, el Ayuntamiento de Barcelona anunció una moratoria en la concesión de licencias de alojamientos turísticos por un período de un año, con el objetivo de elaborar un plan especial de regulación de alojamientos turísticos.

Por su parte, en enero de 2018, el Ayuntamiento de Madrid ha establecido la suspensión también durante un año en la concesión de licencias para todos los tipos de alojamiento turístico, ubicados en edificios residenciales, del distrito centro de Madrid. En distintos distritos periféricos de la capital, la moratoria afecta solo a las viviendas de uso turístico ofrecidas por proveedores profesionales y que requieren de licencia para operar.

¹⁷⁸ En su respuesta al cuestionario enviado por la CNMC a las Comunidades Autónomas en el marco de elaboración del presente Estudio, la ACCO considera que esta restricción no se ajusta a los principios de la regulación económica eficiente.

¹⁷⁹ Informe Económico LA/03/15 de la CNMC.

¹⁸⁰ Ver “Nota sobre la suspensión de la tramitación de las licencias de alojamientos turísticos por parte del Ayuntamiento de Barcelona” de la ACCO e Informes sobre la ordenanza y modificación del plan urbanístico de las ciudades de San Sebastián y Bilbao respectivamente (Proyecto LEA/AVC nº 250-PROM-2017 Y Proyecto LEA/AVC nº 251-prom-2017) de la AVC.

La justificación esgrimida por el Ayuntamiento de Barcelona para la imposición de esta moratoria es garantizar la convivencia entre vecinos y turistas. Entre los motivos de la moratoria de alojamientos turísticos alegados por el Ayuntamiento de Madrid están la congestión en algunas zonas de la ciudad, que dificultan la convivencia entre residentes y turistas, el impacto sobre la habitabilidad de los edificios y la utilización del espacio público y la incidencia en el precio de la vivienda¹⁸¹.

Sin, embargo, el establecimiento de una moratoria no es una solución óptima desde el punto de vista económico. En el caso de que las Administraciones detecten externalidades negativas que pretendan corregir, la teoría económica propone diferentes soluciones para internalizarlas y llegar a un equilibrio más próximo al óptimo social.

En este caso, el problema de la intervención pública es que, incluso aceptando la existencia de externalidades (que habría que justificar de manera fehaciente y comparar con las externalidades que pueden existir por otros usos de la vivienda), resulta sumamente complejo cuantificar la externalidad que produce cada VUT. Ello depende de factores como el tamaño de la VUT, el grado y frecuencia de ocupación, condiciones técnicas de la vivienda (el aislamiento acústico, por ejemplo), la densidad de alojamientos turísticos en las proximidades de la VUT, la existencia de otras VUT (incluso de otros alquileres estables) en el inmueble, el tipo de ocupante, etc. Además, no parece justificado establecer límites a las VUT y no a otras formas de establecimiento, ni establecer límites separados, lo cual aumenta la complejidad porque al considerar diferentes formas de alojamiento turístico crece la heterogeneidad. Por ello, las soluciones basadas en limitar la cantidad de VUT o de alojamientos turísticos, incluso si el límite se establece por zonas, son muy poco efectivas y nada recomendables. Estos mecanismos plantean, además, el problema de que es preciso revisarlos continuamente para adaptarse a cambios en la oferta y en la demanda y que, al establecerse cuotas, se generarán rentas extraordinarias y ha de arbitrarse un mecanismo competitivo para asignar las licencias¹⁸².

Ante estas circunstancias, para corregir posibles externalidades es más recomendable acudir a mecanismos fiscales. Un tributo es más eficiente y

¹⁸¹ Sin embargo, el hecho de que la moratoria en esta ciudad se aplique a distritos periféricos no saturados y de manera selectiva a las viviendas de uso turístico implicaría que se trata de proteger a los residentes del posible impacto de estos alojamientos en el precio del alquiler de largo plazo.

¹⁸² La ACCO en su documento “Una regulación dinámica en el ámbito del alojamiento turístico” propone la asignación y transmisión de derechos o, en todo caso, la introducción de dinamismo en la limitación de la actividad. Es decir, que en cada momento del tiempo se determine si se ha superado el umbral de actividad que se podría considerar «tolerable» y que, en caso de no ser así, los ciudadanos puedan llevar a cabo esta actividad.

flexible ya que graba las pernoctaciones, teniendo en cuenta el grado de utilización de la vivienda para uso turístico, lo que permite corregir mejor las posibles externalidades negativas generadas por dicha vivienda. La intervención a través de impuestos no elimina la participación de nuevos entrantes y deja al mecanismo de mercado, más eficiente y flexible que la asignación administrativa, la determinación de la cantidad de alojamiento socialmente óptima.

Las tasas turísticas se emplean en otras ciudades europeas, como Amsterdam, París, Bruselas, Florencia o Praga (ver Anexo). En España, empezó a aplicarse en Cataluña el 1 de octubre de 2017¹⁸³. La cuota del impuesto en Cataluña es superior para Barcelona capital, donde oscila entre los 2,25 € por noche en ciertos alojamientos turísticos de Barcelona capital (como hoteles de 5 estrellas, VUT o determinados cruceros) y los 0,65 € de los hoteles de menos de 4 estrellas y resto de alojamientos turísticos.

En relación con la moratoria en la concesión de licencias de alojamientos turísticos en Barcelona, la ACCO considera que establece una barrera de entrada en el mercado de carácter insalvable para nuevos operadores y una reducción de la presión competitiva para los incumbentes. Esto se traduce en efectos negativos en el bienestar de los consumidores y usuarios en términos de variedad y calidad de la oferta, de innovación y de políticas de precios¹⁸⁴.

- *Restricciones por usos del suelo.*

Algunas normas autonómicas restringen la actividad de las viviendas de uso turístico a determinadas zonas predeterminadas administrativamente. Esta medida protege a los operadores turísticos ya establecidos de la presión competitiva que genera la mayor oferta y variedad de viviendas turísticas y crea barreras geográficas dentro del mercado local y regional, en perjuicio de consumidores y usuarios.

La localización geográfica es una variable fundamental en el mercado de alojamiento turístico y los operadores tienen incentivos a concentrarse en determinadas zonas, más atractivas para la demanda por sus servicios y centros de ocio, o por estar cerca de paisajes naturales o centros culturales-históricos, o por una combinación de éstos.

¹⁸³ <https://atc.gencat.cat/es/agencia/noticies/detall-noticia/20170922-ieet>.

¹⁸⁴ “Nota sobre la suspensión de la tramitación de las licencias de alojamientos turísticos por parte del Ayuntamiento de Barcelona”, pág. 2.

Como señala el Informe Económico LA/03/15 de la CNMC^{185,186}, la restricción de la oferta de alojamiento a determinadas zonas elimina las economías de aglomeración generadas por la existencia de infraestructuras compartidas o por externalidades de información sobre la localización de la oferta, las cuales contribuirían a reducir los costes de búsqueda de los consumidores y a generar externalidades positivas sobre otros establecimientos.

En particular, las restricciones de acceso al mercado basadas en la localización de la vivienda, según la calificación urbanística del suelo en el que se ubique la misma, tienen el efecto negativo mencionado anteriormente.

En el mercado del suelo, pueden existir determinados tipos de fallos de mercado, generalmente vinculados a externalidades por usos incompatibles del suelo, que conduzcan a un tamaño excesivo de una ciudad, o a la provisión de bienes públicos. Es decir, la zonificación por usos propia del planeamiento español estaría vinculada a la existencia de una externalidad por uso incompatible, que tendría lugar si, por ejemplo, una fábrica que emite contaminación se instala al lado de un parque muy concurrido. Como consecuencia del efecto que dicho nivel de contaminación puede producir en la población cercana, tradicionalmente se ha considerado que está justificado mantener una cierta distancia entre la actividad contaminante y las zonas residenciales.

Sin embargo, cabe señalar que una vivienda de uso turístico es un alojamiento destinado a un uso residencial, sin perjuicio de que la vivienda, o una parte de ella, pueda ser objeto de una cesión temporal. Por tanto, por su propia naturaleza, la cesión de viviendas de uso turístico debe ser compatible con el uso residencial de la vivienda¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Informe Económico LA/03/2015 de la CNMC.

¹⁸⁶ Este Informe acompañó la impugnación de la CNMC de varias disposiciones 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 y, en particular, de su artículo 3.2, en el que se prohibía la ubicación de viviendas de uso turístico en edificaciones en suelos turísticos, zonas turísticas, urbanizaciones turísticas o urbanizaciones mixtas residenciales turísticas. El Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en su sentencia del 25 de mayo de 2017 favorable a la CNMC, eliminó el mencionado artículo 3.2 del Decreto. Esta sentencia se encuentra en la actualidad recurrida por el Gobierno de Canarias ante el Tribunal Supremo, por lo que la restricción sobre la localización de las viviendas de uso turístico en Canarias sigue teniendo efecto.

¹⁸⁷ La normativa vigente en la Comunidad de Madrid considera que la cesión de la vivienda para uso turístico es incompatible con su uso residencial. En particular, el artículo 6 del Decreto de apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico de esta Comunidad determina que las viviendas de uso turístico no podrán utilizarse como residencia permanente, ni con cualquiera otra finalidad distinta del uso turístico, lo que supone una prohibición explícita de la utilización de las viviendas habituales para uso turístico.

Los posibles problemas de sobreoferta o congestión en determinadas áreas no son una justificación desde un punto de vista económico para limitar la entrada de las viviendas de uso turístico en el mercado mediante el planeamiento urbanístico. Como se ha mencionado anteriormente, existen mecanismos alternativos más eficientes y menos distorsionadores de la competencia (fundamentalmente a través de impuestos) que resuelven el problema de la externalidad en el origen. Además, en caso de establecimiento de estos mecanismos, éstos deberían aplicarse a todos los agentes que contribuyan a la congestión, es decir deberían extenderse a todo tipo de alojamientos y no aplicarse de forma exclusiva a una determinada categoría de operadores.

- *Restricciones por zonas o barrios (zonificación).*

Esta restricción consiste en establecer limitaciones o incluso prohibir la implantación de viviendas de uso turístico en determinadas zonas o barrios de la ciudad, situados en el centro histórico o alrededores y caracterizados por un número elevado de alojamientos turísticos por la afluencia de turistas en estas zonas.

Ciudades como Barcelona, Bilbao o San Sebastián han modificado sus planes de ordenación urbana para incorporar restricciones a la implantación de viviendas turísticas en determinadas zonas de la ciudad (zonificación) y otras, como Madrid, Pamplona y Palma de Mallorca tienen previsto hacerlo en el corto plazo. En algunos casos, se prohíbe la implantación de nuevas viviendas de uso turístico y, en otras, se limita su número, estableciendo distancias mínimas entre alojamientos o número máximo de viviendas¹⁸⁸.

El motivo alegado en las distintas regulaciones de esta restricción es, por un lado, paliar problemas de congestión y externalidades negativas (ruidos, contaminación, problemas de convivencia) que generarían los alojamientos turísticos sobre los residentes de estas zonas y, por otro, mitigar el efecto que la proliferación de VUT tendría sobre el precio del alquiler de viviendas de largo plazo.

Sin embargo, en los motivos anteriores no se aprecia la existencia de un fallo de mercado asociado exclusivamente a las viviendas de uso turístico. En primer lugar, si existen externalidades negativas asociadas a un número elevado de alojamientos turísticos en determinadas zonas de las ciudades, lo que genera

¹⁸⁸ El Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT) de Barcelona condiciona la implantación de nuevos establecimientos de alojamiento turístico en determinadas zonas a que éstos guarden una distancia mínima entre sí, distancia que en determinadas zonas aumenta con el número de plazas de alojamiento y que en algunos casos es lineal y en otros es radial. Por su parte, el Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) del Casco antiguo de Pamplona contempla la concesión de licencias para edificios que se dediquen exclusivamente a uso turístico según un sistema de distancias.

problemas de congestión, contaminación o ruido, éstos no son exclusivos de las viviendas de uso turístico sino de todos los alojamientos, incluidos los tradicionales (hoteles y apartamentos turísticos), por lo que la regulación no debería limitarse a las primeras.

Un instrumento más proporcionado y menos distorsionador de la competencia que la zonificación para internalizar el coste de las externalidades negativas derivadas de la congestión en algunas zonas sería la intervención mediante un impuesto o tasa sobre la estancia en alojamientos turísticos, sin diferenciación del tipo de alojamiento. Los ingresos procedentes de este impuesto turístico, como propone la ACCO, se podrían utilizar para financiar medidas destinadas a incidir en el nivel de precios del alquiler de las viviendas en Barcelona¹⁸⁹, para impulsar la vivienda social o a políticas de atracción del turismo.

En segundo lugar, en cuanto a soluciones para paliar problemas de ruido y convivencia entre vecinos y turistas, existe normativa horizontal para resolver estos problemas sin tener que recurrir a la ordenación urbana¹⁹⁰.

En relación con esta externalidad concreta, la ACCO propone la posibilidad de mitigarla mediante un sistema de responsabilidad del arrendador que tuviera en cuenta su diligencia a la hora de alquilar su vivienda a un usuario con una buena reputación previa¹⁹¹.

- *Restricciones por usos de las viviendas en un mismo inmueble.*

La remisión de la normativa de viviendas de uso turístico a la normativa urbanística local supondría que, aun cuando exista una norma autonómica que permita la cesión de las viviendas, en la práctica esta cesión podría ser impedida indirectamente por el planeamiento urbanístico.

Algunos ayuntamientos, a través de los planes de ordenación urbanística de sus municipios, han regulado o están en proceso de regular el uso turístico de las viviendas en sus respectivos planes¹⁹².

¹⁸⁹ En la “Nota sobre la aprobación definitiva del Plan especial urbanístico de alojamientos turísticos (PEUAT) de Barcelona”, la ACCO propone una rebaja en el IBI para los propietarios de viviendas que no incrementen el precio de alquiler de sus viviendas.

¹⁹⁰ Por ejemplo, la Ley de Propiedad Horizontal prohíbe actividades dañinas para la finca por parte de propietarios u ocupantes y existen ordenanzas de ruido a nivel local y una Ley de ruido a nivel nacional.

¹⁹¹ Estudio ES 10/2015 “Transacciones entre iguales (P2P). Un paso adelante”. http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/P2P-Un-pas-endavant_DEF_es-vX.pdf

¹⁹² La ordenanza del Ayuntamiento de San Sebastián introduce un uso específico para las viviendas turísticas, denominado “uso urbanístico de vivienda turística”, que define como la cesión temporal de un inmueble ubicado en edificio residencial para realizar la actividad de

En algunas ciudades, el turismo es un fenómeno reciente y la entrada cada vez más importante de viviendas de uso turístico en el mercado explicaría la modificación de los planes urbanísticos de estas ciudades, cuyo objetivo sería el de “ordenar” el número de viviendas en sus centros históricos o zonas de afluencia turística y donde, por tanto, se concentra un mayor número de alojamientos turísticos¹⁹³.

Entre las razones esgrimidas en los planes urbanísticos de estas ciudades para la regulación del uso turístico de las viviendas destacan la protección del entorno urbano, la protección del medio ambiente, los problemas de convivencia entre residentes y turistas dentro de un mismo edificio o entorno, el desarrollo más equilibrado de la actividad de alojamiento turístico en determinadas zonas de la ciudad o la incidencia que las viviendas de uso turístico tienen en el precio de la vivienda en régimen de alquiler a largo plazo¹⁹⁴.

La modificación de los planes urbanísticos para incorporar el uso turístico de las viviendas, con el objetivo de evitar incompatibilidades entre los usos turístico y residencial¹⁹⁵, se utiliza para imponer una serie de barreras de entrada en el mercado para las viviendas de uso turístico que son, en muchos casos, insalvables.

Las restricciones impuestas sobre el uso turístico de las viviendas en edificios residenciales tendrían el objetivo de separar físicamente las viviendas de uso turístico de las viviendas de uso exclusivamente residencial, estableciendo, por un lado, cuál debe ser la ubicación de las primeras en los edificios¹⁹⁶ (limitándolas a las plantas baja y primera de los mismos) y, por otro, aislando el acceso a las viviendas de uso turístico del resto de viviendas de uso

hospedaje de personas a cambio de contraprestación económica. Por su parte, Bilbao introduce el “uso de alojamiento turístico” para regular las viviendas de uso turístico y Pamplona propone incluir los apartamentos turísticos dentro de la categoría “uso eventual residencial”, categoría que engloba a todos los locales que ofertan alojamiento turístico.

¹⁹³ De acuerdo con la nota de prensa del Ayuntamiento de Pamplona, en la que se anuncia la modificación del Plan General Municipal de Pamplona y del Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) del Casco Viejo, entre julio y noviembre de 2017, el número de apartamentos turísticos reglados en Pamplona se ha incrementado en un 50%, pasando de 99 a 149, según un estudio realizado por la consultora Meridiano Zero para el Ayuntamiento.

¹⁹⁴ Ver exposición de motivos del Proyecto de modificación del Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU) de Bilbao, de la Ordenanza reguladora del uso urbanístico de vivienda turística de San Sebastián y del anuncio del inicio de la elaboración de un Plan Especial de alojamientos turísticos de Madrid.

¹⁹⁵ La incompatibilidad entre estos usos daría lugar a problemas de convivencia entre turistas y vecinos por ruido, contaminación, etc. dentro de un mismo edificio.

¹⁹⁶ Bilbao, San Sebastián.

exclusivamente residencial (estableciendo la obligación de contar con un acceso independiente al edificio para las primeras).

Además, se imponen restricciones con el objetivo de limitar el número de viviendas de uso turístico dentro de un mismo edificio, estableciendo la superficie máxima que deben ocupar las viviendas de uso turístico en un edificio o su número máximo dependiendo del número de plantas del mismo.

En relación con el posible fallo de mercado o razón imperiosa de interés general para la regulación del uso turístico de las viviendas, no se aprecia que dichas viviendas generen externalidades por usos incompatibles, por lo que su regulación a través del planeamiento urbanístico no sería necesaria. Los problemas de convivencia dentro de un mismo edificio, señalados en la exposición de motivos de los planes urbanísticos, no son exclusivos del uso turístico de estas viviendas y también existen en viviendas con un uso exclusivamente residencial.

Como se ha señalado anteriormente, existe normativa horizontal para resolver los problemas de convivencia que puedan surgir dentro de un mismo edificio¹⁹⁷ y para los problemas de congestión en determinadas zonas de las ciudades, hay instrumentos impositivos, en los términos anteriormente expuestos, que resultan más eficientes que la limitación del número de viviendas de uso turístico o su prohibición.

En este sentido, la Autoridad Vasca de la Competencia (AVC) considera, en sus informes sobre la modificación de los planes urbanísticos de Bilbao y San Sebastián, que son las Comunidades de Propietarios las entidades más apropiadas para limitar o prohibir la realización de actividades económicas en las mismas, siendo innecesario y desproporcionado limitar o prohibir estas actividades en todas las Comunidades de Propietarios, incluso aquéllas en las que los vecinos sean favorables a su desarrollo.

Por otra parte, los planes urbanísticos regulan la cesión parcial de la vivienda (es decir, el alquiler de habitaciones en viviendas de particulares) para uso turístico de forma diferente a la cesión total de la vivienda, considerando la cesión parcial de esta como uso residencial¹⁹⁸.

Esta clasificación de usos según el tipo de cesión de la vivienda resulta arbitraria y no se proporciona ninguna justificación para la misma. El hecho de que la

¹⁹⁷ La normativa de la propiedad horizontal permite a la comunidad de vecinos limitar o prohibir las viviendas de uso turístico sin necesidad de limitar su número en un plan urbanístico.

¹⁹⁸ Por ejemplo, Bilbao considera que el alquiler de habitaciones en viviendas particulares para uso turístico se asimila a todos los efectos al Uso Residencial mientras que San Sebastián requiere que la vivienda sea la vivienda habitual del propietario para considerar la asimilación a este uso.

cesión parcial de la vivienda se considere uso residencial implica que esta puede realizarse sin las restricciones impuestas a la cesión total (por ejemplo, las habitaciones pueden situarse en viviendas de altura superior a la primera planta y no se les requiere acceso independiente), lo que es inconsistente con los argumentos utilizados para restringir la cesión total de la vivienda para su uso turístico.

Si el motivo de las restricciones impuestas sobre la cesión total de una vivienda para su uso turístico en el planeamiento urbano es la existencia de incompatibilidad entre los usos residencial y turístico dentro del mismo edificio, no se alcanza a entender por qué dicha incompatibilidad no existe dentro de una misma vivienda, cuando la finalidad de la cesión parcial de la misma (al igual que de la cesión total) es el alojamiento turístico.

4.2.6 Requisitos técnicos y equipamientos mínimos de las viviendas de uso turístico.

En ocasiones, bajo la justificación de requisitos técnicos y equipamientos mínimos para garantizar la habitabilidad en la vivienda o una calidad considerada suficiente o recomendable desde la administración, la normativa autonómica recoge un conjunto de requisitos que incrementan los costes administrativos, de acceso y de ejercicio de la actividad.

Por ejemplo, distintas normativas requieren equipamiento completo de la vivienda o, incluso, requisitos más específicos¹⁹⁹ (medidas de la cama, puntos de luz, tipo de perchas, etc.), que implican un incremento innecesario en los costes para los propietarios de las viviendas²⁰⁰.

Otro grupo de requisitos de tipo equipamental son las dimensiones mínimas de las estancias, que se erigen en requisitos de imposible cumplimiento en numerosas viviendas y tienen como efecto excluir del mercado a buena parte de la oferta.

En el mercado de alojamiento tradicional, la justificación de estos requisitos de equipamiento residía en la existencia de información asimétrica entre los propietarios del establecimiento (que conocían todas las características del mismo) y los usuarios (que carecían de esta información). Existían además elevados costes de búsqueda por parte de los usuarios, en parte paliados por un

¹⁹⁹ Algunos de estos requisitos se encuentran también recogidos en la normativa de los alojamientos turísticos tradicionales, como los hoteles y los apartamentos turísticos.

²⁰⁰ El incremento de costes llevaría al abandono del mercado del oferente marginal (aquel que está indiferente entre entrar en el mercado o no) y, ceteris paribus, en mayores precios para los usuarios.

sistema de certificación pública. En este contexto, podía justificarse, en determinadas ocasiones, la necesidad²⁰¹ de cierta regulación para señalar la calidad y las características del alojamiento²⁰².

En la actualidad, sin embargo, los sistemas de información online y las plataformas de comercialización de alojamientos ofrecen información abundante y suficientemente creíble para sus usuarios, reduciendo en gran medida sus costes de búsqueda²⁰³. Las plataformas permiten conocer las características reales del establecimiento, su ubicación, realizar comparaciones con otros alojamientos análogos, etc.

Asimismo, los mecanismos de valoración y generación de reputación que incorporan estas plataformas proporcionan incentivos de cara a asegurar y mantener la calidad del alojamiento que ofrecen. Por un lado, ofrecen amplia información sobre las características del alojamiento y su equipamiento y, por otro, permiten penalizar a un operador de forma más eficaz, dado que las malas valoraciones conducen a una pérdida de reputación, proporcionando incentivos adecuados para prestar un servicio con calidad²⁰⁴.

El establecimiento de características mínimas de un alojamiento, tales como persianas en las ventanas, climatización, servicio Wifi, limpieza en la casa, servicio de guía turístico, etc. pueden ser elementos demandados o valorados positivamente por parte de un conjunto de usuarios. En dicho caso, éstos estarían dispuestos a pagar un precio por ellos. Se debería tratar, por tanto, que los oferentes, tradicionales o nuevos entrantes, den transparencia y credibilidad al tipo de servicios de valor añadido que pueden ofrecer.

Estos requisitos elevan los costes de entrada, obstaculizan la diferenciación y limitan la competencia en variables precio y no precio. Aquellos propietarios que quieran diferenciar su vivienda a través de una mayor calidad o mejores servicios

²⁰¹ Aunque algunas regulaciones podían resultar necesarias, en numerosas ocasiones dichas regulaciones no resultaban proporcionadas, al existir otras alternativas menos restrictivas y distorsionadoras que proporcionarían el mismo resultado. Por ejemplo, en Baleares a un hotel de cinco estrellas se le exige por normativa que ofrezca “carta de almohadas”, que den al cliente la bienvenida con flores frescas y con un regalo en la habitación.

²⁰² La existencia de información asimétrica podía ser, en su momento, la justificación desde el principio de la necesidad para la regulación de la clasificación de estrellas de los hoteles. El número de estrellas (hasta cinco) señalaba la calidad y las características del alojamiento, reduciendo los costes de búsqueda y orientando al consumidor sobre las expectativas de los servicios a encontrar en el establecimiento.

²⁰³ Yannis Bakos, J. (1997).

²⁰⁴ Al estar estos sistemas de información y valoración a disposición de la oferta hotelera, la actual regulación de clasificación hotelera impondría un coste regulatorio innecesario a los operadores instalados, que, en última instancia, repercute, sin beneficio para éstos, en un mayor precio para los consumidores finales.

deben poder competir libremente²⁰⁵. 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.

Recientemente se ha detectado el establecimiento de una superficie mínima tanto para el alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico como para la cesión de la vivienda completa para uso turístico²⁰⁶. Esta restricción supone una barrera de entrada al mercado que expulsa de forma automática a aquellas viviendas que tengan una superficie menor, restringiendo la oferta y, por tanto, incrementando los precios.

Esta limitación no está justificada y es desproporcionada. En primer lugar, si el objetivo de dicha limitación fuera paliar posibles problemas de información asimétrica sobre las características de la vivienda, las plataformas, como se ha mencionado anteriormente, cuentan con mecanismos de reputación mecanismos que reducen estos problemas de información. En segundo lugar, si el objetivo de la normativa fuese garantizar un mínimo de m² para los huéspedes del alojamiento por cuestiones de habitabilidad, estas medidas deberían aplicarse también al resto de alojamientos turísticos (hoteles, apartamentos, hostales, etc.) y, con mayor motivo, al alquiler de manera permanente.

La ACCO considera que la regulación de los requisitos técnicos y de servicios mínimos no supera el análisis de necesidad y proporcionalidad inherentes a una buena regulación económica favorecedora de la competencia, por lo que recomienda la revisión integral de estos requisitos²⁰⁷. A su vez, propone que la regulación de la oferta de alojamiento configurada para las viviendas de uso turístico se ajuste a la realidad de estas viviendas (una realidad que puede ser discontinua o de doble uso) y es partidaria de establecer una distinción en función de la “intensidad” de la actividad, de forma que no se aplique a los operadores que llevan a cabo la actividad de alojamiento turístico de forma esporádica una regulación desproporcionada²⁰⁸.

²⁰⁵ Informe Económico LA/03/15 de la CNMC.

²⁰⁶ La Ordenanza municipal reguladora del uso de vivienda turística y de alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico del Ayuntamiento de San Sebastián determina que en ningún caso la vivienda que se dedique a uso turístico podrá tener una superficie útil menor de 35 m².

²⁰⁷ “Informe de Regulación IR 24/2016 sobre el Proyecto de decreto de reglamento de turismo de Cataluña”, pág. 10.

²⁰⁸ Adicionalmente, la ACCO considera que los requisitos técnicos y equipamientos mínimos se basan en criterios estáticos que, por tanto, no tienen en cuenta futuras innovaciones altamente valoradas por los usuarios (por ejemplo, la disponibilidad en el alojamiento turístico de puntos de carga para vehículos eléctricos).

Por su parte, el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía señala que imponer el cumplimiento de determinados requisitos en la prestación del servicio²⁰⁹, semejantes a los exigidos para apartamentos turísticos y establecimientos hoteleros, pueden beneficiar a los operadores que compiten en el mercado desarrollando su actividad turística de manera permanente y habitual mientras para los que la ejercen temporalmente, estos requisitos pueden resultar desproporcionados²¹⁰.

4.2.7 Placa distintiva en el exterior de la vivienda indicando la naturaleza de vivienda turística.

Distintas normativas autonómicas recogen la obligación de colocar una placa identificativa en el exterior de la vivienda, indicando que las viviendas se destinan a esta actividad.

Un posible argumento para justificar la introducción de este requisito radicaría en ofrecer una mayor información a los posibles usuarios, ante la existencia de información asimétrica entre el oferente y demandante de la vivienda.

No obstante, como ya se ha señalado anteriormente, todas las plataformas colaborativas que ofertan este tipo de viviendas han desarrollado mecanismos que permiten obtener esta información, habitualmente con sofisticados sistemas de geolocalización a través de la propia plataforma y a disposición de todos los usuarios, administración pública incluida. Por tanto, la existencia de un posible problema de información asimétrica se reduciría, no siendo necesaria esta carga administrativa²¹¹. Además, esta obligación se contempla discriminatoriamente para el caso del alquiler temporal de las viviendas y no para el alquiler permanente de las mismas.

²⁰⁹ Por ejemplo, la obligación de habilitar sistemas de refrigeración y calefacción fijos en las habitaciones y salones, con capacidad para mantener la vivienda a 19 grados.

²¹⁰ Informe N 06/14, sobre el Proyecto de decreto de las viviendas de uso turístico de Andalucía.

²¹¹ Una carga administrativa que puede ser, además, socialmente costosa. En ocasiones, puede interpretarse por los vecinos como que el titular del alojamiento se ve “obligado a compartir su casa” o tiene “necesidades económicas”.

4.2.8 Obligación de cumplimentar el libro-registro, así como la de presentar o remitir a las correspondientes Comisarías de Policía o Puestos de la Guardia Civil²¹².

La obligación de facilitar información de carácter personal se exige, además de en la regulación de las viviendas de uso turístico, en distintos tipos de alojamientos, como los hoteles, pensiones o campings.

Tradicionalmente se ha justificado este requisito en la existencia de un fallo de mercado (información imperfecta) y en la necesidad de proteger una razón imperiosa de interés general, como es la seguridad, ya que la cumplimentación de la información personal permite tener localizadas por distintos motivos a las personas.

No obstante, en la actualidad, el desarrollo de la tecnología ha permitido superar, en mayor medida que la cumplimentación de un libro-registro, la ausencia de este tipo de información. Por ejemplo, las transacciones realizadas a través de las plataformas digitales se llevan a cabo a través de medios electrónicos, lo que facilita la disponibilidad de información actualizada, trazable y acumulada sobre el sujeto que se aloja en dicho establecimiento. Además, la obtención e intercambio de información por esta vía es más ágil y resulta menos costosa para el oferente, el demandante, la plataforma e incluso, debidamente aprovechado, por la propia Administración pública.

De los requisitos anteriormente analizados, se puede concluir que la mayoría de ellos no se ajustan a los principios de regulación económica eficiente, es decir, en muchos casos no son necesarios (no existe un fallo de mercado que justifique una posible intervención para proteger una razón imperiosa de interés general) o no son proporcionados (existen alternativas que generan menores distorsiones en el mercado). Esta normativa limita la presión competitiva en el mercado y genera una pérdida de bienestar para la sociedad (precios más elevados, menor calidad, menor variedad y menor fomento de la innovación).

²¹² El artículo 12 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, señala que las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades relevantes para la seguridad ciudadana, entre ellas las de hospedaje, deberán llevar a cabo las actuaciones de registro documental e información previstas en la normativa vigente. Esta Ley Orgánica ha sido desarrollada posteriormente por la Orden INT/1922/2003, de 3 de julio, sobre libros-registro y partes de entrada de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos.

5. CONCLUSIONES

El desarrollo de las nuevas tecnologías de los últimos años y, en especial, la aparición de las plataformas digitales ha permitido un incremento considerable de la oferta del alojamiento turístico y han facilitado la expansión de la oferta de viviendas de uso turístico (VUT).

Las VUT se caracterizan por estar integradas en edificios de viviendas o tratarse de viviendas unifamiliares. Las VUT no suelen tener como uso exclusivo el alquiler turístico, siendo frecuente que el arrendador habite o utilice la VUT y la ceda temporalmente.

Estas características han propiciado que, tradicionalmente, la oferta de VUT fuera escasa, al no poder enfrentar los problemas tradicionales de información asimétrica propios del mercado de alojamiento turístico. Sin embargo, la proliferación y popularización de plataformas digitales para el alquiler turístico ha proporcionado soluciones a estos problemas, incorporando mecanismos de reputación y valoración de las viviendas y de los propios usuarios.

La expansión de las VUT ha supuesto una verdadera revolución en el mercado del alojamiento turístico, generando beneficios para los usuarios, para los ciudadanos y para la economía de las ciudades.

En primer lugar, la expansión de las VUT ha intensificado la competencia entre alojamientos turísticos, propiciando menores precios y mejoras de la calidad del conjunto de los alojamientos. El crecimiento de la oferta de VUT ha supuesto nueva competencia para los establecimientos tradicionales (hoteles, hostales, apartamentos), impulsando mejoras de las condiciones de la oferta de estos últimos. Las VUT incrementan la variedad de las opciones de alojamiento turístico disponibles, permitiendo al usuario acceder a viviendas singulares por su ubicación o características.

En segundo lugar, las VUT contribuyen a una utilización más eficiente de los espacios urbanos en el ámbito del turismo, actividad cuya demanda tiene un marcado carácter estacional. Con las VUT, las ciudades no tienen que dedicar espacios escasos con carácter permanente para atender a los picos de demanda turística, ya que las VUT pueden ser habitadas con carácter habitual y arrendadas al viajero en los momentos de mayor demanda. Además, las VUT pueden aportar riqueza y contribuyen a recuperar barrios tradicionalmente degradados en los centros urbanos, y tienen un efecto positivo de arrastre sobre el comercio local y sobre el turismo.

Junto a los anteriores efectos positivos, se han destacado algunos efectos negativos de las VUT. La CNMC considera que, a pesar de que algunas de esas externalidades negativas son propias de las VUT, otras están, en realidad,

ligadas a la actividad turística en general o a la concentración de visitantes y no exclusivamente a los turistas que se alojan en VUT.

Sin embargo, tales efectos han sido utilizados como justificación teórica para numerosas regulaciones, a nivel autonómico y local, que son restrictivas únicamente con las VUT.

Como la CNMC y las autoridades de competencia autonómicas han constatado, estas regulaciones, con frecuencia, restringen la oferta y la capacidad de competir de las VUT y, por ello, son perjudiciales para consumidores, ciudadanos y para la economía en su conjunto. Muchas de estas regulaciones están inspiradas en las normas de alojamiento tradicional, que tienen que hacer frente a la competencia de la expansión de las VUT y tienen como efecto proteger esta oferta tradicional (aunque en ocasiones pueden incluso perjudicar a esos propios operadores tradicionales con cargas excesivas).

La regulación por parte de las Administraciones Públicas tiene que estar motivada por la existencia de un fallo de mercado o razón imperiosa de interés general que requiera de la intervención pública. Es decir, dicha intervención debe satisfacer el principio de necesidad y, además, debe ser proporcionada. Por tanto, las restricciones a la competencia incorporadas en la normativa que sean injustificadas o desproporcionadas deben eliminarse.

Por otra parte, el análisis muestra la gran disparidad de regulaciones sobre las VUT que existen entre ciudades y Comunidades Autónomas en España, que, al no respetar los principios de necesidad y proporcionalidad, no responden a verdaderos problemas específicos del territorio y, de esta manera, incrementan la fragmentación del mercado y la inseguridad jurídica de ciudadanos, usuarios y operadores, dificultando el alquiler turístico y perjudicando el bienestar general.

La CNMC, en el marco de su actividad de promoción de la competencia, ha utilizado su labor consultiva (estudios, informes sobre normas) y su capacidad para impugnar normas restrictivas de la competencia para promover la mejora de la regulación.

El presente Estudio analiza las principales regulaciones que restringen la competencia, con objeto de orientar a las Administraciones públicas que quieran regular la oferta de alojamiento turístico y que, teniendo en cuenta este análisis, eviten las restricciones más nocivas, realizando un análisis de necesidad y proporcionalidad en cada caso, como exige el ordenamiento jurídico.

La revisión y análisis realizados en el presente Estudio constatan la necesidad de realizar una revisión en profundidad de la regulación vigente y en proyecto de las viviendas de uso turístico, desde los principios de regulación económica eficiente, que posibilite el desarrollo de las innovaciones en el mercado de

alojamiento turístico y elimine barreras de entrada y ejercicio innecesarias y desproporcionadas, lo que redundará en un mayor bienestar para los consumidores, las empresas y las Administraciones públicas.

6. RECOMENDACIONES

Del análisis llevado a cabo sobre la regulación de las VUT en España se desprende la existencia de numerosas restricciones a la competencia que, sin embargo, no son el mejor medio para resolver los posibles problemas que supuestamente podrían derivarse de las VUT y, por ello, introducen barreras a la actividad que a su vez resultan perjudiciales para ciudadanos y usuarios.

Por ello, a continuación, se realizan un conjunto de recomendaciones dirigidas a las Administraciones competentes, a nivel nacional, autonómico y local con el objeto de promover la adaptación de la normativa a los principios de regulación económica eficiente y la eliminación de aquellas restricciones innecesarias y desproporcionadas.

Primera. Revisar la regulación actual de los alojamientos turísticos para asegurar que sea necesaria y proporcionada y reducir su disparidad

Los cambios que se están produciendo en el mercado del alojamiento turístico deben acompañarse de una revisión de la regulación que no frene la innovación ni impida el desarrollo de nuevas formas de alojamiento.

Dicha revisión debe realizarse de acuerdo con los principios de regulación económica eficiente reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico. Es decir, solo debe intervenir en el mercado cuando sea necesario para paliar un fallo de mercado que ponga en peligro una razón de imperioso interés general, de manera proporcionada (esto es, buscar la medida que minimice las distorsiones en el mercado) y no discriminatoria.

La revisión debería contribuir a reducir la heterogeneidad actual de la normativa, que, al no responder a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, genera mayor inseguridad jurídica y reduce la eficiencia del mercado.

Segunda. Restricciones especialmente graves a evitar en la regulación de las VUT

Los siguientes requisitos, obligaciones y prohibiciones suponen una carga irrazonable, excesiva o de imposible cumplimiento para los titulares de viviendas, que desincentiva su participación en el mercado e incrementa los costes para los usuarios y no resultan necesarios ni proporcionados y perjudican al interés general. Por ello, es recomendable evitarlos:

- i) La limitación de la duración de la estancia en las VUT.

- ii) El establecimiento de un mínimo de noches de estancia en las VUT.
- iii) La prohibición del alquiler de VUT por estancias.
- iv) Las moratorias en la concesión de licencias.
- v) La prohibición de que las VUT se instalen en edificios residenciales.
- vi) La obligación de que las VUT deban ubicarse en determinadas plantas de los edificios.
- vii) El establecimiento de un número máximo de VUT por barrio, distrito o edificio.
- viii) El establecimiento de dimensiones mínimas de las VUT y de sus estancias que sean más exigentes que las requeridas para asegurar la habitabilidad de las viviendas.
- ix) La regulación de precios de las VUT y la publicación por la Administración de precios comunicados por las VUT.

Tercera. Restricciones graves o muy graves.

Las siguientes requisitos y obligaciones suponen una carga para los titulares de viviendas, que desincentiva su participación en el mercado e incrementa los costes para los usuarios. Con frecuencia, no resultan necesarios ni proporcionados. Por ello, solo estarían justificados cuando resulten indispensables y proporcionados para proteger una razón imperiosa de interés general:

- i) Todos aquellos requisitos que conviertan, de facto, las declaraciones responsables en verdaderas autorizaciones previas, como la obligación de que el titular de la vivienda la deba inscribir en un registro (ya que ello puede ser realizado por la propia Administración tras la recepción de la declaración responsable).
- ii) El establecimiento de obligaciones diferentes para titulares particulares y profesionales de VUT.
- iii) Las exigencias de equipamientos concretos en las VUT como ventilación o climatización, cuando no se exijan en la normativa de viviendas residenciales.
- iv) Los criterios de equipamiento vagos y subjetivos (tales como “suficientemente amuebladas”, “enseres necesarios”, “servicio de alojamiento correcto”, etc.).
- v) Las obligaciones de asistencia telefónica o presencial.

- vi) La obligación de colocar placas distintivas en el exterior de las VUT.
- vii) La obligación de cumplimentar el libro-registro en la VUT, por existir medios más ágiles y menos costosos para obtener información sobre las personas que se alojan en la VUT.
- viii) La exigencia de comunicación de precios de las VUT a la Administración.

ANEXO I: REFERENCIAS INTERNACIONALES DE REGULACIÓN DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO

El alquiler de viviendas turísticas está normalmente regulado bien por legislación urbanística o bien por legislación turística.

La legislación urbanística se centra en el uso apropiado de las distintas categorías de propiedad, por ejemplo, especificando definiciones de uso residencial y uso comercial para asegurar una coherencia con la planificación urbana. En la mayoría de los casos, la cesión por parte de particulares de su residencia no se trata de un negocio y no modifica el uso de su propiedad, permaneciendo normalmente como residencial.

La legislación turística tiende a centrarse más en cuestiones de protección al consumidor, estableciendo una serie de estándares sobre seguridad, calidad y derechos del consumidor.

Recientemente algunos países europeos y ciudades han cambiado y clarificado sus regulaciones para afrontar el fenómeno de las viviendas turísticas, bien a través de regulaciones turísticas que regulan el uso de residencias privadas por parte de huéspedes o bien a través de regulaciones urbanísticas que clarifican que el alojamiento en una primera residencia no supone un cambio de uso que requiera de permiso.

En la actualidad, encontramos modelos que presentan similitudes entre sí, destacando, en general, las restricciones temporales y la obligatoriedad del registro, en la mayoría de ellas.

A continuación, se describe una serie de regulaciones a modo de ejemplo, destacando los modelos de países y ciudades europeas, a los que se añaden otras ciudades fuera de la UE por su especial relevancia. En primer lugar, se establece una comparativa de la situación actual en materia de viviendas de uso turístico en las principales capitales europeas, para posteriormente analizar la respuesta desde el punto de vista regulatorio que se ha adoptado desde las distintas administraciones públicas a escala internacional para abordar este fenómeno.

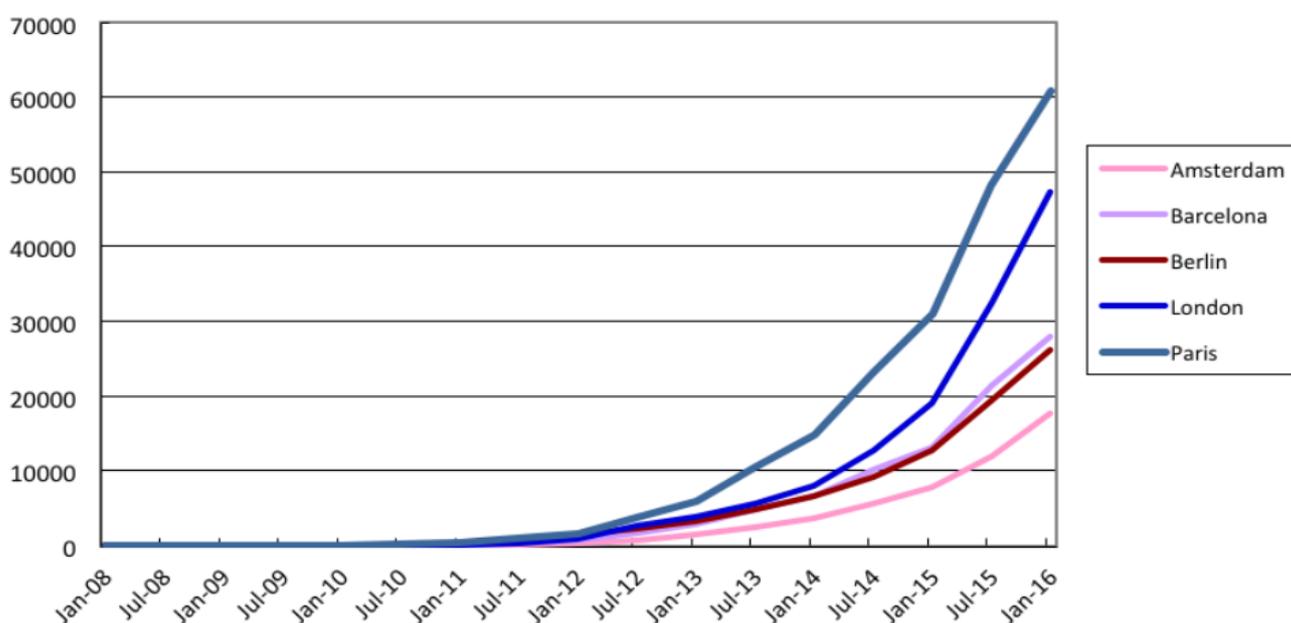
a) Situación actual de las viviendas de uso turístico en las principales capitales europeas

En los últimos años, se ha producido un importante desarrollo del alquiler de corta duración de viviendas de uso turístico a través de plataformas digitales. La

Comisión Europea ha publicado recientemente un estudio²¹³ para analizar los efectos que las viviendas de uso turístico generan en el mercado de alojamiento.

En el estudio, se observa la evolución que ha experimentado este tipo de alojamiento en los últimos años y, como aproximación al desarrollo del sector, se analiza el crecimiento de este tipo de alojamientos en la plataforma Airbnb en cinco de las principales ciudades europeas:

Gráfico 1: Evolución del número de viviendas en Airbnb en cinco ciudades europeas



Fuente: Coyle, D., Yeung, T. (2016).

Tal y como se observa en el gráfico 1, París ha sido la ciudad de las cinco analizadas que ha experimentado un mayor crecimiento de este tipo de alojamiento entre los años 2008-2016, con un total de casas registradas que alcanza las 65.217 seguido por Londres y Barcelona²¹⁴. En esta última ciudad, el número de viviendas de uso turístico registradas creció entre 2010-2015 de 2.350 a 9.600²¹⁵.

²¹³ Study on regulations affecting the collaborative short-term accommodation sector in the EU (2018).

²¹⁴ Coyle, D., Yeung, T. Understanding Airbnb in fourteen European cities, The Jean-Jacques Laffont Digital Chair Working Papers, 2016.

²¹⁵ Study on regulations affecting the collaborative short-term accommodation sector in the EU.

Esta mayor presencia de las viviendas de uso turístico en el mercado ha tenido también un efecto en términos de precios. En concreto, se observa que este tipo de alojamiento es más barato para los consumidores respecto a la oferta tradicional. Así se observa en el gráfico 2, que recoge la comparación, en términos de precio medio, de los hoteles respecto a los alojamientos en Airbnb:

Gráfico 2: Precio medio de habitaciones de hoteles y alojamientos en Airbnb (2016).

City	Average price (2016) - EUR			% change
	Hotel ⁷⁰	AirBnB ⁷¹	Difference	
Amsterdam	162	157	5	3.1%
Athens	94	60	34	36.2%
Barcelona	142	126	16	11.3%
Berlin	101	85	16	15.8%
Brussels	110	78	32	29.1%
Florence	126	104	22	17.5%
Lisbon	106	76	30	28.3%
London	182	108 ⁷²	74	40.7%
Paris	151	109	42	27.8%
Prague	79	73	6	7.6%
Stockholm	165	127	38	23%

Fuente: Study on regulations affecting the collaborative short-term accommodation sector in the EU.

Se observa en el gráfico 2 (adoptando la oferta de Airbnb como proxy para el resto de la industria) que los precios medios en las once ciudades analizadas en el estudio fueron inferiores a los precios ofrecidos por los hoteles entre un 3% y un 36%. Las mayores diferencias se observan en las ciudades de Atenas (36%), Bruselas (29%), Lisboa (28%) y París (28%).

En términos del grado de ocupación, el gráfico 3 demuestra que los alojamientos de las plataformas (en concreto en Airbnb) tienen un grado de ocupación inferior a la de los hoteles.

Gráfico 3: Grado de ocupación de hoteles y Airbnb (2016).

City	Occupancy rate (2016)		
	Hotel ⁷⁴	AirBnB ⁷⁵	Difference (%)
Amsterdam	82.4%	60%	22.4
Athens	76.2%	53%	23.2
Barcelona	80.7%	59%	21.7
Berlin	78%	61%	17
Brussels	60.9%	51%	9.9
Florence	45% ⁷⁶	54%	-9
Lisbon	77% ⁷⁷	59%	14
London	84.3%	- ⁷⁸	-
Paris	69.1%	57%	12.1
Prague	77.3%	55%	22.3
Stockholm	72% ⁷⁹	58%	14

Source: AirDNA for the AirBnB statistics. Other sources are in footnotes.

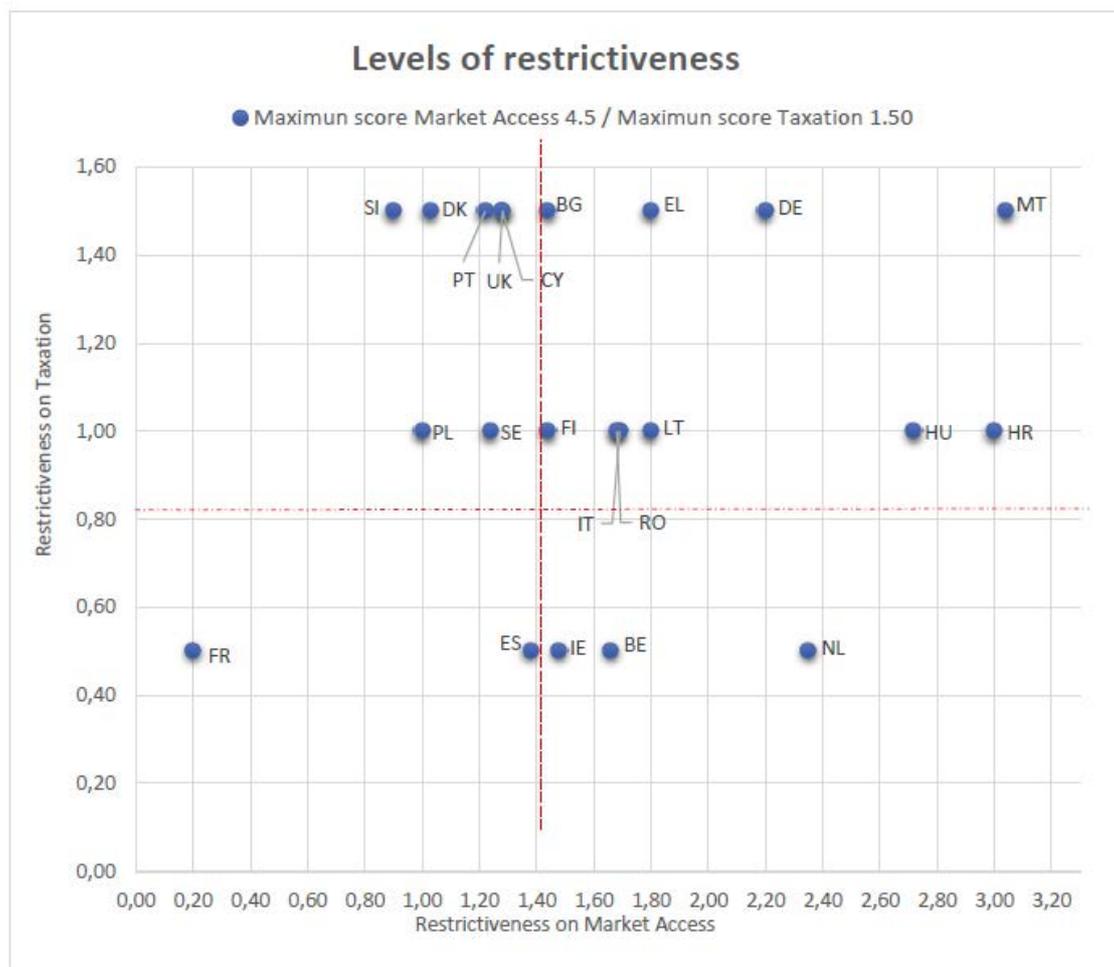
El estudio concluye que la oferta del alojamiento de las plataformas es también complementaria al alojamiento hoteles. En primer lugar, porque parte de esta oferta de alquiler de corto plazo de las plataformas se dirige a una demanda diferenciada (por ejemplo, viajeros que buscan una experiencia local) y, en segundo lugar, porque parte de la oferta de las plataformas son alojamientos que se encuentran en la periferia de las ciudades o en lugares rurales.

b) Regulación de las principales ciudades europeas en materia de viviendas de uso turístico

La entrada en el mercado de las viviendas de uso turístico ha generado la respuesta regulatoria de un gran número de ciudades. A continuación, describimos las iniciativas regulatorias de las principales ciudades europeas y algunas ciudades americanas, por la importancia de las viviendas de uso turístico en estas últimas.

En este sentido, el reciente estudio de la Comisión Europea recoge un índice de restrictividad de las normativas, tal y como se recoge en el gráfico 4.

Gráfico 4: Grado de restrictividad de las normativas de viviendas de uso turístico.



Fuente: Study on regulations affecting the collaborative short-term accommodation sector in the EU.

Se observa que hay cinco Estados miembros que muestran una normativa muy restrictiva (MT, HR, HU, DE y EL), especialmente en términos de acceso al mercado. La mayor parte de los Estados miembros se sitúan en la mitad del ranking, y entre ellos España (BG, NL, LT, UK, CY, PT, IT, RO, DK, FI, SI, SE, BE, PL, IE y ES). Además, dentro de este grupo, se pueden diferenciar cuatro subgrupos: 3 estados miembros (IE, BE y ES) con un grado medio de requisitos de acceso al mercado y un entorno empresarial favorable a nivel impositivo; 6 estados miembros (FI, IT, PL, LT, RO y SE) con un grado medio de requisitos de acceso al mercado y un entorno empresarial medio a nivel impositivo; 6 estados miembros (BG, UK, CY, PT, SI y DK) con un grado medio de requisitos de acceso al mercado y un entorno empresarial desfavorable a nivel impositivo; 6 estados miembros y un estado miembro (NL) con un grado más restrictivo de requisitos de acceso al mercado y un entorno empresarial favorable a nivel impositivo.

A continuación, se analizan algunas normativas concretas:

Ámsterdam

Ámsterdam es una de las primeras ciudades que introdujo un marco regulatorio para el fenómeno de las VUT. Aunque esta ciudad considera que la cesión ocasional de la vivienda habitual no supone un cambio de uso de la vivienda, ha introducido una nueva regulación para regularlas explícitamente.²¹⁶

Así, las residencias habituales pueden ser cedidas en todo o en parte si se asegura que el alojamiento es adecuado. La cesión de la vivienda de menos de 60 días al año es considerada como una actividad no profesional no sujeta a obligaciones adicionales.

Los alquileres están limitados a 4 huéspedes y los propietarios son responsables de la buena conducta de los huéspedes frente a posibles molestias causadas a los vecinos. La ciudad tiene a disposición una línea telefónica para quejas.

Un impuesto turístico es aplicable para este tipo de cesiones. Airbnb llegó en 2014 un acuerdo con la ciudad – el primero en Europa- para recaudar este impuesto en nombre de los propietarios y hacerlo llegar a la ciudad. Además, en 2016, se llegó a un nuevo acuerdo con las autoridades locales para establecer controles de cumplimiento de los límites impuestos por la regulación, a través de medidas como la introducción de límites automáticos en la web o el compromiso de compartir información agregada. Se esperan acuerdos de similares características con otras plataformas que operan en la ciudad.

Recientemente se ha anunciado un acuerdo del Ayuntamiento para establecer una reducción del límite de 60 a 30 días a partir de 2019.

Berlín

Berlín presenta uno de los modelos más restrictivos del entorno UE. En efecto, en 2016 se introdujo una nueva normativa²¹⁷ que prohibía los arrendamientos de corta duración de viviendas completas sin licencia, aunque no los de habitaciones.

No obstante, esta normativa ha sido recientemente flexibilizada e impulsada - entre otros factores- por las sucesivas resoluciones judiciales al respecto²¹⁸, y

²¹⁶ <http://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/informatie/verhuren/particuliere/>

²¹⁷ <http://www.parlament-berlin.de/ados/17/IIIPlen/vorgang/d17-1057.pdf>

²¹⁸ Entre otras, la resolución del 9 de agosto de 2016 del Tribunal Administrativo de Berlín, que permitiría el alquiler de corta duración para residencias en régimen de autorización.

desde mayo de 2018, se permite de nuevo el arrendamiento de corta duración sin limitaciones para propietarios que arrienden su vivienda principal con una limitación temporal de 90 días al año para segunda vivienda. En ambos casos, el arrendamiento se ve sometido a condiciones, como el régimen de autorización por parte de los distritos.

Bruselas

En la región de Bruselas-Capital, los alquileres de corto plazo están regulados por la Ordenanza de alojamiento turístico aprobada en 2014 y por el Decreto de 24 de marzo de 2016, que implementa la Ordenanza y establece como principal obligación de los propietarios de viviendas de uso turístico comercializadas a través de plataformas, la inscripción en un registro de la administración local. Como paso previo a dicha inscripción, el propietario debe enviar una serie de documentos²¹⁹ al servicio de Economía y Empleo de Bruselas.

La Ordenanza establece una serie de obligaciones para el propietario, como que esté presente en la llegada de los huéspedes y disponible durante toda la estancia y también sobre la vivienda, ya que se requiere que todas las habitaciones de la misma tengan ventana.

Por último, los propietarios en Bélgica tienen la obligación de declarar los ingresos por el alquiler de sus viviendas a través de plataformas y, desde febrero de 2017, la plataforma debe recaudar un impuesto turístico de 3 euros por noche y pagarlo a la región de Bruselas-Capital.

Estocolmo

No existe legislación específica en Suecia que regule el alquiler de viviendas de uso turístico a través de plataformas digitales y, a diferencia de otras ciudades europeas, en Estocolmo no hay ningún impuesto turístico.

Todos los ingresos procedentes del alquiler de viviendas a través de un intermediario como las plataformas digitales se consideran sujetos a impuestos, independientemente del importe. Además, si dichos ingresos son superiores a 5.218 euros por año o si el alquiler supera las 16 semanas por año, los propietarios están obligados a pagar un 12% en concepto de IVA.

²¹⁹ Los documentos requeridos son: prueba de identidad, seguro de responsabilidad civil, copia del documento de propiedad o consentimiento del propietario, certificado de seguridad frente a incendios y certificado de cumplimiento de las provisiones de planificación urbana y de ordenación del territorio.

Francia

En general, la regulación francesa vigente al respecto del fenómeno de las VUT gira en torno a la distinción entre residencia principal, segunda vivienda y vivienda turística.

Fundamentalmente, la regulación la constituyen 3 grandes normas: la ley sobre el acceso a la vivienda y urbanismo renovado - conocida como ley ALUR²²⁰ -, actualizada en 2014, la ley para una República Digital de 2016 y la Ley Financiera del mismo año.

En cuanto a la primera, el debate sobre su actualización se centró, especialmente en París, en el riesgo de que la vivienda permanente se dedicase exclusivamente a uso turístico. Después de mucho debate, el gobierno introdujo una modificación que dejaba claro que las viviendas habituales, entendidas éstas como aquéllas en las que se vive al menos 8 meses al año, podían ser cedidas a visitantes, en todo o en parte, sin ningún tipo de autorización previa, hasta un máximo de 120 días al año. En términos urbanísticos, esto no comporta ningún cambio en el tipo de uso que requiera de una autorización previa.

El objetivo de la modificación era respetar el derecho de los propietarios a ceder ocasionalmente su residencia habitual, facilitando al mismo tiempo que las ciudades puedan tener un control de la cantidad de viviendas que se dedican exclusivamente a uso comercial.

En el caso de que la vivienda no constituya el domicilio habitual del titular, se exige, además de autorización previa, un cambio de uso (de residencial a

²²⁰ "Loi ALUR"- LOI n° 2014-366, 24 de marzo de 2014

[Code du tourisme](#)

Article L324-1-1 Modifié par LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 10

"Toute personne qui offre à la location un meublé de tourisme, que celui-ci soit classé ou non au sens du présent code, doit en avoir préalablement fait la déclaration auprès du maire de la commune où est situé le meublé. Cette déclaration préalable n'est pas obligatoire lorsque le local à usage d'habitation constitue la résidence principale du loueur, au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986."

[Code de la Construction](#)

Article L631-7-1 A Créé par LOI n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 16

"Lorsque le local à usage d'habitation constitue la résidence principale du loueur, au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, l'autorisation de changement d'usage prévue à l'article L. 631-7 du présent code ou celle prévue au présent article n'est pas nécessaire pour le louer pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile"

hotelero) que incluye una “compensación” económica por la pérdida de suelo residencial.

La Ley para una República Digital modifica algunas disposiciones de la Ley de Turismo, exigiendo por ejemplo a las plataformas la introducción del número de registro en los anuncios más relevantes.²²¹

En cuanto a la Ley Financiera, ésta introduce novedades para posibilitar que las plataformas de internet puedan recaudar y remitir impuestos turísticos en nombre de sus usuarios. En el caso de París, la plataforma Airbnb llegó a un acuerdo en 2015 con el Ayuntamiento para recaudar la tasa turística (0,83 euros por persona y noche).

Desde el 1 de diciembre de 2017, la normativa municipal de París establece la obligatoriedad de registro previo de todas las viviendas turísticas y la publicación del número de registro en cualquier anuncio de la misma.

Recientemente, en abril de 2018, el Ayuntamiento de París anunció acciones legales contra aquellas plataformas que no retiren de su web los anuncios de viviendas sin el correspondiente número de registro.

Grecia

En el año 2016, Grecia aprobó la Ley 4446/2016 que permite el alquiler de viviendas con fines turísticos siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Registro de la vivienda en el ministerio de Economía, Desarrollo y Turismo.
- No se permite el alquiler de más de dos viviendas por propietario.
- Se limita el alquiler a un máximo de 90 días al año (60 en islas con menos de 10.000 habitantes), a menos que los ingresos totales del alquiler sean inferiores a 12.000 euros al año por propietario.
- La vivienda tiene que cumplir con una serie de requisitos técnicos (dimensión mínima de 9 metros cuadrados, luz natural, ventilación y calefacción, debe estar amueblada y no ofrecer servicios adicionales además de la provisión de ropa de cama, etc.).

En mayo de 2017, el Parlamento griego aprobó la Ley 4472/2017 con el objetivo de implementar la Ley 4446/2016. En particular, se define el alquiler de corto plazo como “la cesión de la propiedad a través de plataformas digitales por una

²²¹ Este requisito se aplica solo a las viviendas ubicadas en ciudades que implementan un procedimiento de “cambio de uso”, de acuerdo con el Artículo 51 de la ley, que modifica L.324-1-1 a L.324-2-1 del Código de Turismo.

duración inferior a un año”, al que se aplica los requisitos mencionados anteriormente. Además, la Ley de 2017 especifica que dicho alquiler está exento de IVA y su tributación es la misma que la del alquiler de largo plazo en Grecia.

Italia

El pasado 1 de junio de 2017, entró en vigor la normativa²²² que introduce un impuesto del 21% sobre el alquiler de viviendas de duración inferior a 30 días de duración (*Regime fiscale delle locazioni brevi*). En el caso de las viviendas comercializadas a través de plataformas digitales o páginas web, el sistema impositivo recibe el nombre de “Cedolare secca” y el impuesto del 21% sobre los ingresos procedentes del alquiler reemplaza una serie de impuestos locales y de registro.

El nuevo sistema establece obligaciones para las plataformas internacionales que actúan como intermediarios entre los propietarios de viviendas y los turistas, entre las que destaca la obligación de las plataformas de registrar los datos de las estancias en viviendas de uso turístico y recaudar el importe del impuesto del 21% sobre los ingresos del alquiler para su pago a las autoridades italianas.

Florenia

La Ley Regional de 20 de diciembre 2016 – No. 86 establece en su artículo 70 los requisitos que deben cumplir los alquileres de vivienda para fines turísticos en la región de la Toscana. En particular, solo las viviendas amuebladas y que no proporcionen servicios adicionales al de alojamiento pueden cederse con fines turísticos. Además, el alquiler de habitaciones con estos fines está permitido siempre que se cumpla el requisito anterior relativo a otros servicios distintos del de alojamiento y las viviendas deben cumplir con los mismos requisitos de habitabilidad, seguridad e higiene que las viviendas de uso residencial.

Existen limitaciones al número de viviendas que puede alquilar un mismo propietario y/o número de días que se cede la vivienda para uso turístico en un año. De esta manera, se permite el alquiler ilimitado de la vivienda si el propietario de la misma tiene un máximo de dos viviendas en propiedad. En caso contrario, se permite el alquiler por un máximo de 80 veces (transacciones). Por

²²² Art. 14 (*Regime fiscale delle locazioni brevi*), Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 - Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo.

otra parte, los proveedores profesionales de alojamiento no tienen restricciones respecto al número de apartamentos que pueden alquilar.

La ciudad de Florencia introdujo en 2011 una tasa turística (*tassa di soggiorno*) aplicable por turista a cada noche en alojamientos turísticos hasta un máximo de 7 noches consecutivas. Desde 2014, dicha tasa se aplica también a las estancias en viviendas de uso turístico y en enero de 2016, la ciudad y Airbnb firmaron un acuerdo por el que la plataforma recauda 2,50 euros por noche y cliente en cada vivienda alquilada.

Londres

La Ley de desregulación de 2015 clarifica que el uso de una propiedad residencial para la cesión ocasional a terceros no comporta un cambio de uso que requiera de autorización.²²³ La nueva Ley permite que cualquier residencia, ya sea habitual o secundaria, pueda ser cedida hasta 90 días al año sin necesidad de autorización. Las cesiones de más de 90 días al año están sujetas a autorización.

En este sentido, en diciembre de 2016, Airbnb anunció la introducción de un límite automático de 90 días en su plataforma, si no se hacía constar la autorización.

Es responsabilidad del propietario asegurarse que los huéspedes no causen molestias a los vecinos. En este sentido, aplican las mismas normas que para cualquier entorno residencial.

Son aplicables también normas específicas sobre seguridad frente a incendios, pero estas normas son más estrictas en el caso de que las viviendas sean destinadas al alojamiento de huéspedes que para las viviendas que son utilizadas principalmente como residencia.

Portugal

Las nuevas leyes de turismo en Portugal tienden a promover el crecimiento en el sector turístico, reduciendo la burocracia en este sector para todo tipo de establecimientos.²²⁴ Confirma la capacidad de los propietarios de las viviendas a ceder en todo o en parte sus viviendas a huéspedes.

El marco regulatorio principal viene dado por el Decreto-Ley 28/2014, que determina un régimen de autorización (registro *on line* y eventual inspección

²²³ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/20/notes/division/5/46>

²²⁴ <https://dre.pt/application/file/56384665>

posterior por parte de las autoridades) y la obligación de los propietarios de notificar sus ingresos *on line* a efectos fiscales.

Además, las municipalidades siguen teniendo la capacidad de inspeccionar las propiedades a efectos de seguridad y estándares básicos.

Desde abril de 2016, Airbnb se ha comprometido a facilitar y simplificar la recaudación de las tasas turísticas de los usuarios de la plataforma, a partir de un acuerdo con el Ayuntamiento de Lisboa.

Praga

En la República Checa no existe legislación nacional o local específica que regule el alojamiento turístico comercializado a través de plataformas. La regulación existente sobre alquiler de corto plazo se centra principalmente en aspectos relacionados con la salud y seguridad, impuestos y obligaciones de notificación para los huéspedes.

En el caso de la ciudad de Praga, la Ordenanza No. 27/2003 obliga a los proveedores de alojamiento a recaudar un impuesto turístico de 0.57 euros por persona y noche de alojamiento.

Reikiavik

Las autoridades han aplicado otro modelo sustituyendo los límites temporales por los de carácter económico. Por ello, los particulares solo podrán alquilar sus casas con este modelo si ingresan menos de 8.000 dólares al año. Si lo superan, la vivienda pasará a ser considerada alojamiento turístico. Si es alojamiento turístico, se aplica la legislación específica, similar a la de un hotel.

Nueva York

La legislación vigente en el estado de Nueva York²²⁵ no permite alquilar viviendas por periodos inferiores a 30 días en edificios con 3 o más viviendas turísticas, a excepción de que el titular resida en la misma.

Además, desde 2015, Airbnb aplica en la ciudad de Nueva York la política “*one host, one home*” (un anfitrión, una vivienda) de modo que un anfitrión o propietario de vivienda turística no puede publicitar más de una propiedad en su web.

²²⁵ [Multiple Dwelling Law](#)

San Francisco

Al igual que Nueva York, no se permite alquilar viviendas por periodos inferiores a 30 días, a excepción de que el titular resida en la misma²²⁶.

A partir del 1 de enero de 2015, se regulan las estancias inferiores a 30 días, con un límite de 90 días al año en los casos en los que el titular no resida en la vivienda – y sin límite en caso de que sí lo haga- exigiéndose en ambos casos a los anfitriones que se registren en el censo de licencias de la ciudad²²⁷.

En línea con otras ciudades, Airbnb llegó a un acuerdo con el ayuntamiento y la plataforma recauda las imposiciones turísticas desde octubre de 2014.

²²⁶ [Ordenanza Municipal de San Francisco](#)

²²⁷ En concreto, deben estar registrados en el **San Francisco Office of the Treasurer & Tax Collector** y haber recibido licencia de la **Office of Short-Term-Rentala**. La fecha límite para el registro era el 1 de enero de 2018.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (2011): “Informe N 02/11, sobre el Anteproyecto de Ley del Turismo de Andalucía”, *Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía*.

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (2014): “Informe N 04/14, sobre el proyecto de Decreto por el que se regula la organización y el funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía”, *Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía*.

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (2014): “Informe N 06/14 Proyecto de Decreto de las viviendas de uso turístico”, *Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía*.

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (2015): “Informe N11/2015, sobre el proyecto de Decreto de las Viviendas con fines turísticos y de modificación de diversos Decretos en materia de turismo”, *Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía*.

Autoritat Catalana de la Competència (2014): “Transacciones entre iguales (P2P) y competencia”, *Autoritat Catalana de la Competència*.

Autoritat Catalana de la Competència, ACCO (2015): OB 20/2015 Nota sobre la suspensión de la tramitación de las licencias de alojamientos turísticos por parte del Ayuntamiento de Barcelona, *Autoritat Catalana de la Competència*.

Autoritat Catalana de la Competència, ACCO (2015): IR 22/2015 “Informe de Regulación sobre el proyecto de Decreto del Reglamento de Turismo de Cataluña”, *Autoritat Catalana de la Competència*.

Autoritat Catalana de la Competència, ACCO (2016): “Una regulación dinámica en el ámbito del alojamiento turístico”, *Autoritat Catalana de la Competència*.

Autoritat Catalana de la Competència (2016): “Transacciones entre iguales (P2P) y competencia. Un paso adelante”, *Autoritat Catalana de la Competència*.

Autoritat Catalana de la Competència, ACCO (2016): IR 24/2016 Informe de Regulación sobre el proyecto de Decreto del Reglamento de Turismo de Cataluña (agosto 2016), *Autoritat Catalana de la Competència*.

Autoritat Catalana de la Competència, ACCO (2016): “OB 26/2016 sobre la aprobación inicial del PEUAT en Barcelona” *Autoritat Catalana de la Competència*.

Autoritat Catalana de la Competència, ACCO (2016): “OB 31/2016 sobre alternativa regulatoria sugerida por la ACCO a las restricciones que establecía inicialmente el PEUAT”, *Autoritat Catalana de la Competència*.

Autoritat Catalana de la Competència, ACCO (2017): “OB 33/2017 Nota sobre la aprobació definitiva del Plan especial urbanístic de allotjaments turístics (PEUAT) de Barcelona” *Autoritat Catalana de la Competència*.

Autoridad Vasca de Competencia (2015): Informe al Anteproyecto de Ley de Turismo de Euskadi, *Autoridad Vasca de Competencia*.

Autoridad Vasca de Competencia (2017): Proyecto LEA/AVC nº 250-PROM-2017: “Informe sobre la Ordenanza reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico de San Sebastián”, *Autoridad Vasca de Competencia*.

Autoridad Vasca de Competencia (2017): “Proyecto LEA/AVC nº 251-PROM-2017: Informe sobre la modificación pormenorizada del plan general de ordenación urbana de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico”, *Autoridad Vasca de Competencia*.

Autoridad Vasca de Competencia (2018): Proyecto LEA/AVC nº 269-NORM-2018: “Informe sobre el proyecto de Decreto de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico”, *Autoridad Vasca de Competencia*.

Balaguer, J. y J.C. Pernías (2013), “Relationship between spatial agglomeration and hotel prices. Evidence from business and tourism consumers”, *Tourism Management* 36, pp. 391-400.

Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana (2015): “Informe CDC PROM 14/2015 sobre actuación del Ayuntamiento de Valencia y de la Secretaría Autonómica de Turismo (Dirección General de Turismo de la actual Presidencia de la Generalitat) en relación con las viviendas de uso turístico”, *Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana*.

CNMC (2015) “IPN/CNMC/007/15: proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón”, *Comisión Nacional de los mercados y la Competencia*.

CNMC (2016): “Resultados preliminares. E/CNMC/004/15 Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa” *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.

Einav, E., Farronato, C. y Levin, J. (2016), “Peer-to-Peer Markets”, *Annual Review of Economics*, 8, September 2016.

Farronato, C. y A. Fradkin (2018), “The welfare effects of peer entry in the accommodation market: the case of Airbnb”, NBER Working Paper 24361.

Horton, J. J. y R. J. Zeckhauser, 2016, “Owning, Using, Renting”: Some Simple Economics of the ‘Sharing Economy’”, NBER Working Paper Series.

Svarstad, N. (2016), “Competitive effects of Airbnb on the Norwegian hotel market”, Master’s Thesis, Universidad de Bergen (Noruega).

Zervas, G., D. Proserpio y J.W. Byers (2016), “The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact of Airbnb on the Hotel Industry”, Boston U. School of Management Research Paper No. 2013-16.

FE DE ERRATAS

La versión inicial publicada de este informe contenía una errata en la tabla 1 en relación al “Número de registro en publicidad” en “Baleares” (cuarta fila, segunda columna) que no estaba marcado con un aspa cuando sí debería estarlo, pues la normativa sí lo exige (como de hecho explicita el texto del informe). En la versión actual de este informe se ha corregido esa mención y ya se ha incluido un aspa en la consiguiente casilla de la tabla 1.

