

INFORME DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO (VUT) EN ARAGÓN

INF/02/2022

Pleno

Presidente

D. Ángel Luis Monge Gil

Vocales

D. José Luis Buendía Sierra

D^a M^a Cristina Fernández Fernández

D. Javier Nieto Avellaned

D. Fernando Sanz Gracia

Letrada

D^a Isabel Caudevilla Lafuente

Secretario

D. Daniel Bernal Márquez

Zaragoza, a 14 de julio de 2022

El Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, con la composición expresada al margen y siendo ponente el Vocal D. José Luis Buendía Sierra, ha examinado el texto del Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de viviendas de uso turístico (VUT) en Aragón, y en su sesión plenaria de 14 de julio de 2022, ha emitido el siguiente

INFORME

1. Antecedentes de hecho

El Gobierno de Aragón tiene intención de examinar un proyecto de Decreto mediante el cual adoptaría un nuevo reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón con

vocación de desarrollar el artículo 40 de la Ley 1/2013 del Turismo en Aragón. El futuro reglamento reemplazaría al actualmente vigente, adoptado en su día mediante el Decreto 80/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón. Respecto a éste el nuevo proyecto introduciría, de una parte, nuevas obligaciones para los propietarios de viviendas destinadas a mejorar la calidad del servicio y, de otra, prevería una participación de los ayuntamientos en el procedimiento previo al inicio de la actividad. Por lo demás el nuevo reglamento mantendría en buena medida las obligaciones que ya se derivan del reglamento actual.

Cabe señalar que el reglamento hoy vigente ya fue en su día objeto de un informe de 16 de abril de 2015 realizado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) a solicitud del Departamento de Economía del Gobierno de Aragón.¹ Dicho informe IPN/CNMC/007/15 advirtió al Gobierno de Aragón de los efectos perniciosos para la competencia que previsiblemente tendrían algunas de las disposiciones previstas, recomendándole alternativas a las mismas. En la medida en que el contenido sustancial de dichas obligaciones se mantiene en el nuevo proyecto, las observaciones de la CNMC seguirían siendo pertinentes hoy en día.²

Además de Aragón, las diversas Comunidades Autónomas españolas han venido regulando en los últimos años las viviendas turísticas. Ello ha dado lugar a su vez a numerosos informes de las autoridades autonómicas de competencia, como las de Cataluña, el País Vasco, Andalucía o la Comunidad Valenciana llamando la atención del legislador sobre los aspectos innecesariamente restrictivos de muchas de dichas regulaciones, al redundar en una protección de los operadores tradicionales frente a la competencia emergente y en perjuicio de los consumidores. Por su parte la CMNC ha ido más allá de la mera emisión de informes, recurriendo ante los Tribunales de Justicia contra varias de dichas disposiciones y logrando en muchos casos que algunas de éstas fuesen declaradas ilegales por los Tribunales de Justicia.³

¹ Accesible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/631801_7.pdf

² Forzoso es constatar, sin embargo, que el Decreto 80/2015 del Gobierno de Aragón hizo caso omiso en 2015 a la mayor parte de las advertencias de la CNMC.

³ Ver apartado 4.1 del estudio E/CNMC/003/18 de la CNMC sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España de 19 de julio de 2018. Accesible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/3750422_2.pdf

La CNMC ha elaborado en fin un detallado Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España (E/CNMC/003/18) de 19 de julio de 2018.⁴ El mismo recoge una taxonomía de las distintas medidas aplicadas por los reguladores autonómicos en relación con las viviendas turísticas, identificando las restricciones de competencia que cada una de ellas produce y llamando en particular la atención sobre aquellas que han sido objeto de pronunciamientos judiciales.⁵

Como es lógico, el presente informe del TDCA tendrá en cuenta los diversos pronunciamientos de dichas autoridades de competencia y de los Tribunales de Justicia – recogidos en el citado estudio de la CNMC – al referirse a normas muy similares a las que plantea el proyecto de Decreto que aquí se examina. También partirá del informe de la CNMC de 2015 sobre el decreto aragonés vigente, cuyo enfoque comparte en líneas generales, pero adaptándolo y ampliándolo para analizar las innovaciones normativas que ahora se plantean.

2. Competencia del TDCA

En la Comunidad Autónoma de Aragón el TDCA tiene encomendado promover y preservar el funcionamiento competitivo de los mercados y la existencia de una competencia efectiva. Su funcionamiento se ajusta a lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia y en el Decreto 29/2006 de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se crean y regulan los órganos de defensa de la Competencia de Aragón. En virtud del artículo 3, apartado i), de dicho Decreto el TDCA es competente, en particular, para emitir informes en materia de libre competencia, bien de oficio, bien cuando sea solicitado para ello por las instituciones públicas.

Desde un punto de vista legal se trata de una competencia concurrente con la que tiene, para el conjunto de España, la CNMC en virtud del artículo 5.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Estamos por

⁴ Estudio E/CNMC/003/18 de la CNMC sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España de 19 de julio de 2018. Accesible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/3750422_2.pdf

⁵ Ver apartado 4.2 del estudio E/CNMC/003/18 de la CNMC sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España de 19 de julio de 2018. Accesible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/3750422_2.pdf

tanto ante un ámbito en el que las autoridades de competencia nacional y autonómica pueden competir.⁶

Las funciones del TDCA – como las de la CNMC - incluyen tanto la defensa de la competencia como su promoción. Ambas actividades tienen como objetivo propiciar un entorno competitivo para el desarrollo de las actividades económicas.

Obviamente la propuesta aquí examinada no plantea ningún problema de *legalidad* a la luz de las normas de *defensa de la competencia*. En efecto, en regla general, éstas sólo prohíben comportamientos anticompetitivos realizados por empresas, sean privadas o públicas, y no medidas adoptadas por las administraciones en el ejercicio de sus funciones públicas como las que aquí se examinan. El Gobierno de Aragón podría pues adoptar dichas medidas sin infringir las normas de competencia.

Cuestión distinta es si, pese a su *legalidad*, dichas medidas afectan o no a la competencia de modo sustancial, si sus efectos en el mercado resultan proporcionados al objetivo público que persiguen y si por ello dichas medidas resultan o no recomendables desde el punto de vista de su *oportunidad*. Esta es la perspectiva que corresponde al presente informe y es por ello que el mismo se encuadra únicamente en las actividades de *promoción de la competencia* de este Tribunal, como las mencionadas en el artículo 3, apartados i) y o), del Decreto 29/2006.

3. Contenido

El borrador de Decreto se compone de un artículo único, que aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón, de una disposición transitoria, otra derogatoria del Decreto 80/2015 y de dos disposiciones finales, que se refieren, de una parte, a la habilitación normativa en el desarrollo y ejecución del Decreto y, de otra, a la entrada en vigor.

El Reglamento se divide en cuatro capítulos y un Anexo.

El Capítulo I, referido a las disposiciones generales, se ocupa del objeto y ámbito de aplicación del Reglamento, de las definiciones aplicables, de las características de la cesión de

⁶ Así lo muestra que el Gobierno de Aragón optase en 2015 por consultar a la CNMC sobre el proyecto de reglamento antecesor del que ahora se plantea.

uso de las viviendas y de los derechos y deberes inherentes a los titulares y clientes. Resulta especialmente destacable la definición de las viviendas de uso turístico, similar a la del Texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, que efectúa el proyecto de Reglamento con las siguientes notas (art. 2.a): i) inmuebles cedidos de modo temporal por sus propietarios a terceros para su alojamiento turístico; ii) amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato; iii) comercializadas o promocionadas en canales de oferta turística; y iv) con una finalidad lucrativa.

El Capítulo II se ocupa de las características, requisitos, servicios y prohibiciones de las viviendas de uso turístico. En él se establecen las condiciones de habitabilidad y seguridad; los requisitos de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas; la capacidad de alojamiento máximo por persona/metros cuadrados; las exigencias y condiciones de instalaciones y suministro de las viviendas; la atención de consultas y el servicio urgente de asistencia y mantenimiento para los clientes; el régimen de precios y reservas; las prohibiciones que se establecen a los clientes; y la identificación de las viviendas de uso turístico mediante un concreto pictograma y el número de signatura que corresponda a su inscripción en el Registro de Turismo de Aragón.

El Capítulo III establece el procedimiento de inicio y de ejercicio de la actividad, conforme al régimen de declaración responsable y la inscripción en el Registro de Turismo de Aragón, ambos aspectos establecido con carácter general para los establecimientos turísticos por el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

El Capítulo IV recoge las previsiones del régimen sancionador, de conformidad con lo dispuesto en el Título Sexto del texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

El Anexo, finalmente, recoge y plasma las características específicas del pictograma identificativo que deben contar las viviendas de uso turístico y reflejarlo en su exterior.

4. Valoración

4.1. Consideraciones previas

El alquiler de viviendas por particulares con fines turísticos no es un fenómeno novedoso en sí. Lo que ha cambiado es su utilización creciente frente a los canales de oferta

turística tradicionales. Ello ha sido posible por la denominada economía colaborativa, donde los particulares intercambian bienes y servicios que permanecen ociosos o potencialmente infrutilizados a cambio de una contraprestación. Se trata así de una forma de obtener un valor monetario a partir de unos bienes, en este caso viviendas, susceptibles de una mayor utilización y rendimiento.

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

Por ello, desde una perspectiva teórica, una regulación innecesaria o desproporcionada perjudicaría a los consumidores y al interés general, además de suponer un obstáculo a la competencia efectiva.⁷ Subrayemos al respecto los siguientes puntos:

1. La ausencia de regulación podría ser, en algunos casos, la solución óptima.
2. Si la regulación se estimase necesaria, en su diseño debería primar el interés general y no el interés específico de un grupo de operadores económicos. De lo contrario la regulación podría convertirse en un instrumento para limitar injustificadamente la competencia.
3. Una respuesta regulatoria proporcionada sólo debería plantearse si existen fallos de mercado (externalidades, información asimétrica u otros), si el mercado por sí mismo no puede alcanzar los objetivos de interés público o si existe tratamiento asimétrico respecto a operadores sujetos a obligaciones de servicio público.

⁷ Apartado 2 del estudio E/CNMC/003/18 de la CNMC sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España de 19 de julio de 2018. Accesible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/3750422_2.pdf

4. La respuesta por parte de las autoridades no tiene por qué consistir en más regulación para los nuevos entrantes, sino que podría centrarse en reducir los requisitos para los operadores tradicionales cuando estos requisitos sean innecesarios o desproporcionados.

El Proyecto de Decreto analizado regula la figura de las viviendas de uso turístico, expresamente previsto en el art. 40 bis del TR de la Ley del Turismo de Aragón. Desde el punto de vista de la regulación económica eficiente y la promoción de la competencia se advierten diversos aspectos susceptibles de mejora, fundamentalmente referidos a los condicionantes de acceso y ejercicio de la actividad.

4.2. Periodo máximo

El proyecto establece un periodo máximo de un mes de duración (art. 2.c). Se trata de una restricción que no cuentan con justificación en el preámbulo. Constituye una limitación de las posibilidades de elección de los consumidores finales. Además supondría una restricción a la capacidad para competir de operadores, tanto instalados como nuevos entrantes.⁸

En efecto, el establecimiento de un número limitado de días reduce la oferta de alojamientos en el mercado, con el consiguiente impacto en términos de competencia y nivel de precios. Los usuarios que quieran alojarse por un período inferior o superior al plazo fijado administrativamente en la normativa no podrían acceder a este tipo de alojamiento. Por ello, desde la óptica de los principios de la regulación económica eficiente, esta limitación del número de días no responde a la existencia de ningún fallo de mercado. Al contrario, supone la protección de los incumbentes frente a la competencia potencial al evitar la entrada de nuevos competidores en un segmento del mercado

Así lo entendió 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 sentencia del 31 de mayo de 2016, estimó el recurso presentado por la

⁸ Apartado 4.2.2 del estudio E/CNMC/003/18 de la CNMC sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España de 19 de julio de 2018. Accesible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/3750422_2.pdf

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, consideró que este requisito no estaba justificado en términos de necesidad y proporcionalidad y, por tanto, debería eliminarse. Dicha disposición fue finalmente suprimida.

En definitiva, se trata de una medida no justificada 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. Se recomienda por ello que se elimine.

4.3. Prohibición de cesión por estancias

El artículo 3 del proyecto prohíbe el alquiler temporal por estancias de las viviendas de uso turístico, permitiendo exclusivamente la cesión de la vivienda completa.⁹ Obviamente, este requisito constituye una barrera de entrada al mercado y limita en gran medida el número de plazas de alojamiento ofrecidas en el mercado.¹⁰

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

⁹ Como el preámbulo del proyecto indica, esta misma prohibición aparece ya en el artículo 40 de la Ley del Turismo en Aragón, por lo que ésta no derivaría del reglamento sino del texto legal. Sin embargo, que el destinatario de esta recomendación sean más bien las Cortes y no el Gobierno de Aragón, nada cambia sobre el fondo de la misma.

¹⁰ Apartado 4.2.4 del estudio E/CNMC/003/18 de la CNMC sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España de 19 de julio de 2018. Accesible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/3750422_2.pdf

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 precio.

Este Tribunal no detecta un fallo de mercado u 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.

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 plazo.

Así lo entendió 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”*.

Desde este punto de vista, una medida es innecesaria cuando la precisión del objetivo perseguido resulta deficiente o cuando no existe nexo causal entre la restricción y aquél. La ausencia de proporcionalidad significa que la restricción a la competencia, que siempre conlleva un perjuicio en términos de bienestar económico, supone un coste excesivo en relación con el supuesto beneficio derivado de la introducción de la restricción, al existir alternativas plausibles menos gravosas para la competencia, incluida, en su caso, la no regulación. Por ello este Tribunal recomienda que se elimine la prohibición de cesión por estancias.

4.4. Régimen de autorización administrativa: declaración responsable e inscripción en el Registro de Turismo de Aragón

El proyecto de Reglamento exige en sus artículos 15 a 17, con carácter previo al inicio de la actividad de la cesión de la vivienda así como ante cualquier modificación o reforma de una vivienda, la formalización de una declaración responsable y, adicionalmente, figurar en un Registro, de conformidad con la normativa turística autonómica, 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.¹¹ Estamos por ello ante un régimen de autorización administrativa en el sentido de 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*. A la luz de esta definición, el doble requisito de declaración responsable e inscripción en registro se puede englobar dentro del régimen de autorización.

¹¹ Apartado 4.2.1 del estudio E/CNMC/003/18 de la CNMC sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España de 19 de julio de 2018. Accesible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/3750422_2.pdf

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 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 mercado.

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 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 registro 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 nacional 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 Andalucía como la Autoridad

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

4.5 Posible impacto de las normativas municipales sobre urbanismo

El proyecto de reglamento establece, en su artículo 15, apartado 3, una consulta preceptiva y *“vinculante”* al ayuntamiento correspondiente para que se pronuncie entre otras cosas sobre *“si la actividad de alojamiento turístico que se propone es conforme con el uso urbanístico previsto por la normativa municipal y cumple con las condiciones específicas que, en su caso, sean de aplicación”*.

Este rol reconocido a los ayuntamientos en relación con las VUT sería una novedad en Aragón, ya que no aparece en el reglamento actualmente vigente, pero sí que tiene precedentes en otras Comunidades Autónomas, donde disposiciones similares han generado barreras de acceso al mercado y serias restricciones de la competencia. A su vez ello ha dado lugar a numerosos pronunciamientos de las autoridades de competencia y de los tribunales de justicia, tal y como explica en detalle el estudio que la CNMC realizó en 2018.¹²

El uso de ciertos instrumentos urbanísticos por parte de los ayuntamientos puede incidir negativamente en el mercado. Es el caso, por ejemplo, de las moratorias adoptadas por algunos municipios en la concesión de licencias de alojamientos turísticos. Otros ejemplos son las restricciones por zonas o barrios (zonificación), por usos del suelo o por usos de las viviendas en un mismo inmueble que diversos ayuntamientos han ido introduciendo en su normativa urbanística.

A juicio de este Tribunal, carecería de justificación económica determinar mediante el planeamiento urbanístico dónde puede establecerse una vivienda de uso turístico o cuál es el

¹² Apartado 4.2.5 del estudio E/CNMC/003/18 de la CNMC sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España de 19 de julio de 2018. Accesible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/3750422_2.pdf

número de viviendas turísticas que tiene que haber en un área determinada. En todo caso, cualquier regulación de tipo urbanístico que contenga regulación de carácter económico o comercial debería estar sujeta a lo dispuesto por la Directiva de Servicios y ser adecuada y proporcionada al objetivo perseguido. En efecto, en el supuesto de que existan externalidades relevantes y específicas de este tipo de viviendas VUT, se podrían corregir con mecanismos más proporcionados.

Es por ello que, al introducir un pronunciamiento “vinculante” del ayuntamiento sobre cada proyecto de VUT, el proyecto de decreto abre las puertas a que se reproduzcan en Aragón en un futuro problemas similares a los ya experimentados en otros lugares de España. Este Tribunal invita por ello al Gobierno de Aragón a reconsiderar la oportunidad de dicho cambio normativo.

4.6. Requisitos técnicos no justificados

El proyecto de Reglamento contiene un variado conjunto de exigencias técnicas no claramente justificadas que pueden suponer una restricción de la oferta y una carga desproporcionada para los oferentes actuales (habitabilidad, seguridad, capacidad, atención a consultas).

En efecto, 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, el proyecto recoge un conjunto de requisitos que inevitablemente incrementan los costes administrativos, de acceso y de ejercicio de la actividad.¹³

Otro problema que puede plantearse son las dimensiones mínimas de las estancias (artículo 9), que pueden erigirse 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

¹³ Apartado 4.2.6 del estudio E/CNMC/003/18 de la CNMC sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España de 19 de julio de 2018. Accesible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/3750422_2.pdf

de esta información). Existían además elevados costes de búsqueda por parte de los usuarios, en parte paliados por un sistema de certificación pública. En la actualidad, sin embargo, los sistemas de información online, 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 calidad.

El establecimiento de características mínimas de un alojamiento pueden ser elementos demandados o valorados positivamente por parte de un conjunto de usuarios, pero 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 deben poder competir libremente con aquellos que opten con una menor calidad a un precio inferior. A juicio de este Tribunal no 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.

El establecimiento de una superficie mínima de habitaciones para la cesión de la vivienda para uso turístico supone otra 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 parece desproporcionada. 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 que reducen estos problemas de información. Si el objetivo de la normativa fuese garantizar un mínimo de superficie 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.

El imponer el cumplimiento de determinados requisitos en la prestación del servicio, 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 desproporcionados.

La regulación de los requisitos técnicos y de servicios mínimos que realiza el proyecto no supera a juicio del Tribunal el análisis de necesidad y proporcionalidad inherentes a una buena regulación económica favorecedora de la competencia, por lo que recomienda la revisión de estos requisitos. Como mínimo se recomendaría una mayor justificación de las causas que las fundamentan desde la óptica de los principios de mínima restricción competitiva y de regulación económica eficiente.

Este es el Informe no vinculante que el TDCA tiene el honor de emitir, sometido a la consideración de cualquier otro mejor fundado en derecho.