



FACULTAD DE DERECHO

**EL TURISMO COLABORATIVO: LA VIVIENDA DE USO TURÍSTICO Y
SUS LÍMITES REGULATORIOS ANTE LA LIBRE COMPETENCIA**

Autor: Irene Livia Ibáñez Archilla

5º E3 Analytics

Derecho Administrativo

Tutor: José Luis Villegas Moreno

Madrid

Abril 2022

ÍNDICE I

1.	INTRODUCCIÓN.....	7
1.1.	Exposición de motivos.....	7
1.2.	Objeto de estudio.....	7
1.3.	Metodología.....	8
2.	ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	10
2.1.	Economía colaborativa.....	10
2.1.1.	Vivienda de uso turístico: concepto, evolución y desarrollo.....	14
2.1.2.	La Unión Europea: posición respecto a los nuevos modelos de turismo.....	15
2.1.3.	Sector turístico tradicional ante la vivienda colaborativa.....	19
2.2.	Marco Competencial.....	21
2.2.1.	Comunidades Autónomas.....	21
2.2.2.	Desarrollo normativo.....	23
2.2.2.1.	La técnica de zonificación.....	29
3.	VIVIENDA DE USO TURÍSTICO DESDE LA LIBRE COMPETENCIA.....	32
3.1.	Interpretación de la Directiva de Servicios.....	32
3.2.	La CNMC y las restricciones a la competencia de la normativa autonómica.....	35
3.2.1.	Análisis general.....	35
3.2.2.	La cuestión de los instrumentos urbanísticos.....	39
3.2.3.	Cuestiones observadas.....	40
3.3.	Análisis Jurisprudencial.....	42
4.	CONCLUSIÓN.....	47
5.	BIBLIOGRAFÍA.....	50

ÍNDICE II – GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

A

ACCO..... Autoridad Catalana de la Competencia

AVC.....Autoridad Vasca de la Competencia

C

CCAA..... Comunidades Autónomas

CEHAT.....Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos

CENDOJ..... Consejo General del Poder Judicial

CNMC Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

F

FJFundamento Jurídico

H

HOTRECAsociación Europea de Hoteles y Restaurantes

I

INE.....Instituto Nacional de Estadística

L

LAULey Arrendamientos Urbanos

P

PGOU Plan General de Ordenación Urbana

T

TS..... Tribunal Supremo

TSJG.....Tribunal Superior de Justicia de Galicia

TSJMTribunal Superior de Justicia de Madrid

TSJPVTribunal Superior de Justicia del País Vasco

TSJC Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

U

UE..... Unión Europea

V

VTC Vehículos de turismo con conductor

VUT Vivienda de Uso Turístico

RESUMEN: En el presente trabajo de fin de grado se han examinado las nuevas tendencias de consumo presentes en el mercado actual sujeto a constantes procesos de cambio, tal y como se ha puesto de manifiesto tras el impacto de la pandemia de COVID-19. De esta forma, a lo largo de los distintos apartados del trabajo se ha examinado la vertiente de la economía colaborativa relacionada con el panorama urbanístico y en particular, relacionada con la regulación a la que está sometida la vivienda de uso turístico. Así, se parte de la posición adoptada por las instituciones de la competencia, tanto a nivel nacional como autonómico, mediante la realización de un recorrido a través de los diversos dictámenes emitidos sobre esta materia. Una vez identificados cuáles son los instrumentos regulatorios y las materias cuya limitación puede constituir una amenaza potencial al correcto funcionamiento del mercado y de la libre competencia, se han puesto en relación con lo recogido por la normativa autonómica vigente en materia de vivienda colaborativa. De manera que se han puesto en relación las distintas perspectivas sobre una misma materia, acompañado todo ello de un breve análisis de los principales pronunciamientos judiciales de los últimos años. Se pretende ofrecer una visión completa del panorama regulatoria de las viviendas de uso turístico en España.

ABSTRACT: In the present final degree thesis the new consumption trends present in the current market have been examined. Nowadays, the market is subject to constant and fast changes, as has become evident through the impact that the COVID-19 pandemic has had in the world's markets. Therefore, throughout the different sections of the present thesis the urban dimension of collaborative economy has been examined, particularly the effects and the current regulation of touristic housing. The starting point has been examining the position stated by the competent authorities, both at a national and at a regional level, regarding this topic. In order to do so, a review of their latest reports issued on this matter has been carried out. Once the topics identified as potential threats to the functioning of the market have been clarified, they have been compared to the current legislation on touristic housing. This way, contrasting the existing views on the same topic can provide the present work with a wider perspective. All this comparative analysis has been complemented by an examination of the most recent rulings regarding the matter of touristic housing laws, with the aim of offering a complete view of the regulatory situation of touristic housing at a national level.

PALABRAS CLAVE: CNMC, vivienda turística, alojamiento colaborativo, zonificación, economía colaborativa, unidad de mercado, normativa autonómica.

KEYWORDS: CNMC, competition, collaborative economy, sharing economy, touristic housing, sharing housing, regional legislation, restrictions, unfair competition, market unity.

1. INTRODUCCIÓN

A efectos de lograr un mejor entendimiento de la forma en la que se estructura el presente trabajo de fin de grado, se recogen a continuación los aspectos más significativos a estudiar a lo largo de los distintos apartados, así como el objeto de estudio y las razones que han motivado su elección.

1.1. Exposición de motivos

El presente trabajo de fin de grado surge como consecuencia de la variación en los hábitos de consumo de los particulares, cada vez más tendentes hacia la adopción y generalización de mecanismos de la economía colaborativa. Por ello, ante las transformaciones sociales, es relevante cuestionar hasta qué punto se está originando una transformación análoga y paralela en el plano de la realidad jurídica. Es por esto que es necesario examinar, en primer lugar, en qué grado en el marco del ordenamiento jurídico español se ha desarrollado algún instrumento para incorporar esta nueva realidad social, así como la interpretación que de ella se está realizando tanto por la doctrina como por la jurisprudencia. Si bien los fenómenos de la economía colaborativa se han desarrollado en distintos ámbitos más allá de la cuestión de la vivienda, este trabajo se centra, fundamentalmente, en analizar el cambio de paradigma ocasionado en la figura del alojamiento turístico, dada la importancia de este sector en la economía española¹. En definitiva, la finalidad última de este trabajo consiste en clarificar, desde la óptica del derecho administrativo y de la libre competencia, la situación regulatoria de las viviendas de uso turístico en España.

1.2. Objeto de estudio

El primer punto que ha sido analizado como objeto de estudio se trata de la regulación existente en materia de alojamientos colaborativos en el ordenamiento jurídico español, buscándose determinar de la manera más concreta posible aquellos poderes públicos que ostentan la competencia para legislar en la citada materia. Del mismo modo, se han

¹ Atendiendo a los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en su nota de prensa “Cuenta Satélite del Turismo en España (CSTE). Revisión Estadística 2019” el sector turístico supuso un 5,5% del Producto Interior Bruto (PIB) en el año 2020. Última Consulta: 29/03/2022. Disponible en https://www.ine.es/prensa/cst_2020.pdf.

estudiado las técnicas más comunes utilizadas por las autoridades en la mencionada regulación.

Así mismo, y como segundo punto del objeto de estudio, se ha analizado la relación existente entre la regulación de vivienda turística y el derecho de la competencia. Todo esto ha sido analizado respetando el marco establecido por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios). Dentro de dicho marco, se han examinado también los dictámenes emitidos por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) sobre esta cuestión, junto a múltiples pronunciamientos jurisprudenciales.

Ambas facetas del objeto de estudio han tenido en cuenta información contenida en artículos y normativa mencionadas dentro del apartado de la Metodología. Se ha buscado dar una visión de conjunto lo más objetiva y contrastada posible sobre el estado de la vivienda de uso turístico en España y sus Comunidades Autónomas.

1.3. Metodología

El proceso de documentación y lectura previo a la elaboración del trabajo se ha centrado en la búsqueda de artículos doctrinales a través de Internet. Para ello, se han consultado repositorios bibliográficos como Dialnet y Google Scholar, filtrando los resultados ofrecidos mediante el uso de palabras clave relacionadas con el tema de la vivienda turística y su relación con el derecho de la competencia, como por ejemplo “vivienda turística”, “libre competencia”, “restricciones” o “zonificación”. Dichos artículos doctrinales han sido contrastados entre sí, del mismo modo que los resultados encontrados en los repositorios bibliográficos mencionados. Así mismo, para conocer la postura de los organismos oficiales sobre la relación entre la legislación y el derecho a la libre competencia se ha recurrido a los informes publicados por dichas instituciones en sus páginas web oficiales. Se ha procurado realizar una descripción objetiva de aquello reflejado en las leyes consultadas a la vez que la información que contenían era contrastada y analizada. En este sentido, cabe destacar fundamentalmente la página web de la CNMC dado que sus dictámenes constituyen una parte central de este trabajo de fin

de grado. Más allá de la posición de la doctrina y de la CNMC, se han tomado también como referencia las sentencias recopiladas en la base de datos del Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CENDOJ) y la base de datos de Aranzadi para poder ilustrar la línea jurisprudencial respecto a la regulación de la vivienda de uso turístico.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En el presente apartado se van a establecer los conceptos propios a la base teórica de la economía colaborativa y su concreción en el sector del alojamiento. Para ello, se examinará principalmente el modelo de servicio mediante el que se desarrolla la economía colaborativa. Así mismo, se ha comprobado la posición adoptada por el sector turístico tradicional ante el cambio de tendencias en el mercado para lograr una comprensión más profunda de los factores que se interrelacionan con uno de los sectores más destacados de la economía española². Por otra parte, se analizará el alcance de la vivienda turística en el panorama nacional, así como la regulación normativa que las Comunidades Autónomas han emitido para limitar, controlar y ofrecer ciertas garantías en la utilización de esta nueva figura.

2.1. Economía colaborativa

El principal factor asociado al desarrollo exponencial de los instrumentos propios a la economía colaborativa es la generalización del uso de Internet y el perfeccionamiento de los sistemas de servicios en línea. A medida que los usuarios individuales se incorporan a éstas plataformas, se ha observado cómo éstos adoptan un papel más activo, en contraste a lo que sucede en los establecimientos tradicionales propios del sector turístico. De manera que, como señala González Cabrera, su comportamiento se asemeja a aquel típicamente exhibido por los empresarios³.

Respecto a la cuestión analizada, se han ofrecido distintas definiciones del concepto de la economía colaborativa. Así, partiendo de una visión externa, la Comisión Europea ha identificado sus elementos característicos. En este sentido, desde las instituciones europeas se llama la atención sobre el carácter temporal asociado a la prestación de este tipo de servicios, así como sobre la naturaleza de los ofertantes, quienes generalmente son particulares que recurren al uso de plataformas virtuales.⁴

² En este sentido, el sector turístico representó en el año 2020 el 5,5 % del Producto Interior Bruto de la economía española, con 61.406 millones de euros, y aportó un 11,8 % de empleo total lo que representa 2,23 millones de puestos de trabajo atendiendo a los datos publicados por el INE en la Nota de Prensa de la “Cuenta Satélite del Turismo de España (CSTE). Revisión estadística 2019”, de 4 de enero de 2022. Última Consulta: 29/03/2022. Disponible en: https://www.ine.es/prensa/cst_2020.pdf.

³ González Cabrera, I., “¿La necesaria regulación ‘ad hoc’ de las viviendas vacacionales? El caso de Canarias”, *Revista Internacional de Derecho del Turismo. RIDETUR*, vol. 2, n. 1, 2018, p. 24.

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una Agenda Europea para la economía colaborativa”, 2016, p. 3 Fecha de la

Por otro lado, complementando a la definición ofrecida por la Comisión Europea, en 2016 la CNMC definió esta nueva forma de interactuar en el mercado en los siguientes términos:

“La economía colaborativa (sharing economy) engloba un conjunto heterogéneo y rápidamente cambiante de modos de producción y consumo por el que los agentes comparten, de forma innovadora, activos, bienes o servicios infrautilizados, a cambio o no de un valor monetario, valiéndose para ello de plataformas sociales digitales y, en particular, de internet”.⁵

Se puede apreciar que tanto la definición aportada por la Comisión Europea, como la adoptada por la CNMC, inciden principalmente sobre dos elementos fundamentales: por una parte, el uso de plataformas a través de Internet y por otra, el rol protagonista que los usuarios individuales están llamados a desempeñar. Todos estos elementos han contribuido a la constitución de un nuevo marco de intercambio de servicios.

Algunos autores, como Almeida et al., han reflexionado sobre las causas que han originado este viraje de los particulares hacia el centro de las prestaciones de servicios, habitualmente denominadas como prestaciones *peer to peer*, es decir de particular a particular. En este sentido, apuntan al dinamismo del mercado y a la necesidad de adaptación como algunas de las principales razones subyacentes a este nuevo fenómeno. De igual forma, los nuevos canales de comunicación han permitido reducir la influencia de los intermediarios, lo que ha dado lugar a una disminución de los precios que favorece el consumo.⁶

En la misma línea, Aragón Cánovas y Núñez Villanueva añaden que el contexto de crisis económica de los últimos años, sin duda, ha favorecido la adhesión a este tipo de

última consulta: 15 de enero de 2022. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0356&from=ES>;

⁵ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Conclusiones preliminares sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa”, 2016, p. 12.

⁶ Alonso Almeida, M. M., Celemín Pedroche, M. S., Rodríguez Antón, J. M. y Rubio Andrada, L., “La economía colaborativa. Una aproximación al turismo colaborativo en España”, *CIRIEC-España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 88, 2016, pp. 263-264.

plataformas, puesto que generan alternativas de consumo más eficientes gracias al intercambio de servicios entre los propios usuarios. Por todo ello, los procesos colaborativos conocedores de la figura destacada que en ellos ocupan los sujetos particulares, basan parte de su correcta implementación en la confianza generada entre los usuarios de plataformas y sitios web.⁷

Más allá de la importancia que la situación económica tiene en el desarrollo de nuevas tendencias en el mercado, como señalan los autores mencionados en los párrafos anteriores, el factor humano tiene también un papel protagonista.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) ha publicado estudios sobre la realidad de la vivienda turística en España⁸. En base a estos datos, a continuación, se realiza una comparación entre el turismo tradicional y el turismo colaborativo desde el punto de vista cuantitativo. A nivel nacional, están registradas un total de 306.974⁹ inmuebles disponibles para fines turísticos, lo que asciende a un total de 1.562.751¹⁰ plazas a ocupar. A fecha de realización de la encuesta por el INE, las viviendas destinadas a fines de alojamiento colaborativo representan ya el 1, 22 % de las viviendas registradas en el censo¹¹.

Si se atiende a los datos recopilados a menor escala, por Comunidades Autónomas y por provincias, destacan fundamentalmente aquellas que constituyen destinos turísticos tradicionales del turismo de sol y playa como Málaga, Alicante, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife y las Islas Baleares que suponen un total de 31.737, 33.776, 21.097, 18.230 y 29.211 inmuebles turísticos respectivamente.

⁷ Aragón Cánovas, F. y Nuñez Villanueva, V., “Las plataformas de economía colaborativa como una tendencia que fomenta el turismo colaborativo”, *En V Congreso Internacional de Turismo para Todos+VI Congreso Internacional de Diseño, Redes de Investigación y Tecnología para todos DRT4ALL*, 2015, pp. 43-49.

⁸ Instituto Nacional de Estadística, “Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad”, 2021. Fecha de última consulta: 15 de enero de 2022. Disponible en: https://www.ine.es/prensa/experimental_viv_turistica_0821.pdf;

⁹ Instituto Nacional de Estadística, “Viviendas turísticas, plazas y plazas por vivienda turística. Total nacional, comunidades autónomas y provincias”, 2021. Fecha de última consulta: 15 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=39364&L=0>

¹⁰ Id.

¹¹ Se contrasta contra el censo a fecha de 2011

Si se comparan estos datos con los resultados de la Encuesta de Ocupación Hotelera¹², publicada por el mismo organismo, existen aproximadamente 11.798 hoteles operativos, lo que supone un total aproximado de 1.084.971 plazas disponibles. Estas cifras manifiestan la creciente importancia de las viviendas de uso turístico frente a las estancias tradicionales en el mercado hotelero.

¹² Instituto Nacional de Estadística, “Coyuntura Turística Hotelera (EOH/IPH/IRSH)”, 2021. Disponible en: <https://www.ine.es/daco/daco42/prechote/cth1121.pdf>; Fecha de última consulta: 15 de enero de 2022.

2.1.1. Vivienda de uso turístico: concepto, evolución y desarrollo

La “vivienda turística” ha sido definida por Guillén Navarro como “aquella que amueblada y equipada para ser utilizada de inmediato, es cedida de modo temporal, habitual y lucrativo por su propietario o propietarios a terceros a través de una previa comercialización mediante canales de oferta turística”¹³.

A pesar del auge experimentado por este fenómeno en los últimos tiempos, autores como García Rubio¹⁴ y De la Encarnación García¹⁵ señalan que no se ha producido una armonización de términos a nivel legislativo, sino que cada normativa autonómica recurre a una expresión diferente para definir y referirse a la misma realidad jurídica. Es necesario tener esto en consideración a la hora de abordar este fenómeno. Así pues, como señala De la Encarnación García, la Comunidad de Madrid hace referencia a la “vivienda de uso turístico”, mientras que por ejemplo Canarias emplea el término “vivienda vacacional” y Andalucía opta por denominarlas “vivienda con fines turísticos”. Se aprecia por tanto la diversidad de las expresiones utilizadas por las distintas autoridades.

El aumento del parque de inmuebles disponibles para actividades de alojamiento colaborativo ha generado un cambio en las condiciones del mercado. El incremento de personas que, a título particular, recurren a estas plataformas virtuales para participar en el sistema de intercambio de servicios ha permitido que se dé una mayor fluidez en la comunicación y en la información disponible a la hora de tomar una decisión. La CNMC remarca que esta transformación del sistema ha sido consecuencia del imparable desarrollo tecnológico. En concreto, incide sobre la existencia de sistemas de pago a través de Internet, los cuales permiten a aquellos que participan de la economía colaborativa hacerlo con seguridad suficiente. De esta forma, esta novedad en el sistema se posiciona en la línea de Aragón Cánovas y Núñez Villanueva, mencionada *supra*, en

¹³ Guillén Navarro, N. A., “La vivienda de uso turístico y su incidencia en el panorama normativo español”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 45-46, 2015, p. 119.

¹⁴ García Rubio, F., “La intervención administrativa sobre las viviendas vacacionales. Especial referencia a las entidades locales”, *Cuadernos de derecho local*, n. 49, 2019, pp. 34-35.

¹⁵ De la Encarnación, A. M., “El alojamiento colaborativo: Viviendas de uso turístico y plataformas virtuales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, n. 5, 2016, p. 41.

cuanto al papel nuclear de la creación de confianza entre los individuos y las plataformas¹⁶.

No obstante, pese a los aparentes beneficios asociados al uso de sistemas de vivienda compartida, como la reducción de los precios consecuencia de la flexibilización del mercado, este fenómeno tiene a su vez consecuencias o “externalidades negativas”¹⁷ que serán analizadas a continuación.

En este sentido, los efectos dañinos del incremento de esta tipología de inmuebles son particularmente notables en los entornos urbanos. No solo se ha reducido la cantidad de viviendas ofertadas en el mercado, dificultando así el acceso a la vivienda, sino que las repercusiones se han extendido también a otros ámbitos, siendo el más destacable el medio ambiente. De manera que la popularización del alojamiento colaborativo con fines turísticos da lugar al deterioro de las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades españolas, tanto por a nivel ambiental como por la ocupación del espacio urbano¹⁸.

2.1.2. La Unión Europea: posición respecto a los nuevos modelos de turismo

El fenómeno del alojamiento colaborativo no se limita al ámbito espacial español, sino que se trata de una tendencia que también está presente en los países de nuestro entorno. A este respecto, Eurostat ha llevado a cabo un estudio¹⁹ sobre el uso y la frecuencia con la que los ciudadanos de los países miembros recurren al alojamiento turístico a través de plataformas colaborativas. En relación con España, el citado estudio refleja que alcanzó en el año 2019 los 7,8 millones de estancias por la vía de las plataformas, tan solo superado por Francia con 9,1 millones de reservas. España se sitúa por encima de otros

¹⁶ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Estudio Sobre la Regulación de las Viviendas de uso turístico en España”, 2018, pp. 5-7

¹⁷ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Estudio Sobre la Regulación ...”, op. cit., p. 8.

¹⁸ Socías Camacho, J. M., “Estado regulador y alojamiento colaborativo. El régimen de la intervención pública limitadora de la prestación del servicio”, *Revista de Administración Pública*, n. 205, 2018, p. 137.

¹⁹ Eurostat, “Short-stay accommodation offered via online collaborative economy platforms”, 2022. Consultado en línea: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms; Última consulta: 26 de febrero de 2022.

países de nuestro entorno como Portugal con 2,4 millones de reservas o Italia con 7 millones²⁰.

Si bien estas cifras reflejan la tendencia al alza del turismo colaborativo frente a sectores más tradicionales, este modelo implica una serie de consecuencias negativas tanto a nivel ambiental como a nivel social para los habitantes de los destinos turísticos más frecuentados quienes se ven alejados a los márgenes de su propia ciudad en favor de los turistas²¹. Debido a esto, sumado a su creciente peso en la economía de los Estados miembros y a las potenciales consecuencias dañinas, que las instituciones de la Unión Europea no se han mantenido al margen de los cambios experimentados en el sector turístico.

En parte, los órganos de la UE se han pronunciado sobre esta materia por la relación existente entre los objetivos de desarrollo sostenible y la política turística²². Atendiendo a Cardoso Jiménez, el concepto de “desarrollo sostenible” tiene su origen 1987 con la emisión del denominado “Informe Brundtland”. En él, la Organización de las Naciones Unidas pone en relación la preservación de los recursos naturales propios de cada Estado con su capacidad para asegurar un crecimiento equilibrado, garantizando así su sostenimiento futuro. Además, no se trata de un concepto estático limitado a tan solo a una parcela de aplicación, sino que se concibe como una característica transversal que afecta se manifiesta principalmente entre tres dimensiones: el medio ambiente, lo social y lo económico. En concreto se define el binomio “sostenibilidad y desarrollo” que caracteriza al desarrollo sostenible como aquella relación en equilibrio entre el desarrollo tecnológico y los bienes disponibles en la naturaleza, que debe ser promovida desde las instituciones para lograr dar respuesta tanto a las demandas actuales como a las demandas futuras de la población.²³

²⁰ Véase el Cuadro 1 “Short-stay accommodation offered via online collaborative economy platforms” del estudio Annual number of guest nights and stays at short-stay accommodation offered via collaborative economy platforms, by origin (domestic vs. international), 2019

²¹ Comunicación de la Comisión, “Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo”, 2007, p. 4. Última Consulta: 29/03/2022. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0621&from=ES>

²² Brocca Tovar, M. T., Aguirre Royuela M. A., David Fernández R. A. y Velázquez Chena L.R., “Turismo e indicadores ambientales en la Unión Europea”, *Estudios Turísticos*, n. 219, 2020, p. 18.

²³ Cardoso Jiménez, C., “Turismo Sostenible: una revisión conceptual aplicada”, *El periplo sustentable*, n.11, 2006, p. 7.

De esta definición se puede deducir que el turismo es un ámbito cuya regulación y normativa debería verse inspirada por los principios subyacentes a los objetivos del desarrollo sostenible. No solo representa un mercado de gran importancia económica, como se ha referido *supra*, sino que también se ven directamente afectadas zonas de particular interés natural o histórico, como consecuencia de la actividad turística. Por lo tanto, sería conveniente asegurar que tanto los espacios naturales como los espacios urbanos preserven su condición en el tiempo y eviten el deterioro generalmente asociado a la masificación propia del turismo.

En este sentido, desde el año 2007 la Comisión Europea ha emitido una serie de Comunicaciones en materia de turismo, entre las que se encuentran la “Agenda Europea para un turismo europeo sostenible y competitivo”²⁴, “Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo”²⁵, “Aplicación y desarrollo de la política común de visados como estímulo del crecimiento en la UE”²⁶ y por último, “Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y Marítimo”²⁷.

A efectos del presente apartado, el documento más significativo de los previamente mencionados es la Agenda Europea para un turismo europeo sostenible y competitivo. En este documento, la Comisión señala los principios que deben guiar el desarrollo del turismo en la UE y identifica las obligaciones de los principales actores en el panorama turístico, es decir, las instituciones europeas y los propios operadores. Se puede apreciar

²⁴ Véase Comunicación de la Comisión, “Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo”, 2007. Última Consulta: 29/03/2022. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0621&from=ES>

²⁵ Véase Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo”, 2010. Última Consulta: 29/03/2022. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0352&from=ES>

²⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Aplicación y desarrollo de la política común de visados como estímulo del crecimiento en la UE”, 2012. Última Consulta: 29/03/2022. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0649&from=ES>

²⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, “Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y Marítimo”, 2014. Última Consulta: 29/03/2022. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0086:FIN:ES:PDF>

la relación entre los principios de conservación de los recursos naturales inspiradores de los objetivos de desarrollo sostenible y la postura adoptada por la UE mediante la elaboración de este documento. En concreto, esta conexión se aprecia al declarar la Comisión que el principal desafío reside en lograr la armonía entre la subsistencia de los lugares turísticos y la salvaguarda de sus condiciones medioambientales, asegurando en todo momento la competitividad de las prácticas del sector.²⁸ De manera, que el objeto de las instituciones europeas mediante esta declaración es lograr la sostenibilidad mediante un uso eficiente de los recursos disponibles.

Más recientemente, el 25 de marzo de 2021, el Parlamento Europeo emitió una Resolución sobre la estrategia de Unión en materia de Turismo Sostenible, en la que remarca el cambio de tendencias hacia un turismo más seguro, en el marco de la situación de crisis ocasionada por la pandemia del virus del COVID-19, e incide en la necesidad de asegurar la conservación de los lugares de destino y limitar el impacto ambiental del turismo²⁹.

En definitiva, se aprecia que las instituciones de la Unión Europea, inspiradas por los principios de desarrollo sostenible, han tratado de orientar la política en materia de turismo de los países de la Unión en función del contexto y la situación social, además de realizar propuestas orientadas a la conservación del medio ambiente y de los espacios protegidos para preservar así el patrimonio de tanto cada uno de los países como de la propia Unión Europea.

²⁸ Comunicación de la Comisión, “Agenda para un turismo...”, op. cit. p. 2.

²⁹ Véase F24 y F27 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de marzo de 2021, sobre la definición de una estrategia de la Unión en materia de turismo sostenible (2020/2038(INI)). Última Consulta: 29/03/2022. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0109_ES.html;

2.1.3. Sector turístico tradicional ante la vivienda colaborativa

Una vez examinadas las principales problemáticas asociadas al paradigma de la vivienda de uso turístico, es conveniente analizar la postura adoptada por la otra parte del conflicto que ocupa este análisis. Independientemente de lo que estimen las autoridades de la competencia, en el fondo del asunto a analizar reside un criterio económico que es necesario tener en consideración puesto que la generalización de nuevos hábitos de consumo repercute directamente en el sector turístico tradicional español.

La Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos (en adelante, CEHAT) es el principal representante de los integrantes del sector. Si bien el conflicto entre los hoteleros y los dueños de los alojamientos turísticos no se ha resuelto de forma definitiva ni satisfactoria para ninguna de las partes implicadas, este se trata de un enfrentamiento extendido en el tiempo. En 2014, la CNMC³⁰ comenzó el proceso de consulta pública para conocer la posición de los integrantes del sector sobre las formas de economía colaborativa. En la respuesta a las preguntas planteadas por la CNMC se puede apreciar el punto de vista del sector tradicional frente al emergente modelo del turismo colaborativo. De esta forma, el sector hotelero defiende que es necesario acotar y establecer ciertos límites a las viviendas de uso turístico para asegurar la calidad de los servicios ofrecidos y evitar potenciales vulneraciones a los derechos de los consumidores. En la defensa de los derechos de los usuarios, añade también la situación de desequilibrio regulatorio entre el sector tradicional, altamente reglado, y la nueva modalidad de alojamiento.³¹

Por otra parte, desde el punto de vista internacional, la Asociación Europea de Hoteles y Restaurantes (en adelante, HOTREC) solicitó a las autoridades europeas su intervención mediante la creación de unos principios de actuación en relación con los nuevos modelos

³⁰ CNMC, “Consulta pública sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa, 2015. Las preguntas formuladas en las distintas fases se encuentran disponibles en: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-regulatoria/consultas-publicas/economia-colaborativa>; Última consulta 27 de febrero 2022.

³¹ Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos, “Respuesta a la Consulta pública sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa”, 2014, pp.13-15

de prestación de servicios³², para garantizar la protección efectiva de los derechos de los usuarios de las plataformas colaborativas³³.

Por otra parte, más recientemente, desde CEAHT se ha señalado al exceso de inmuebles destinados al alojamiento turístico como el causante de las dificultades de acceso a la vivienda que se están produciendo en algunas ciudades españolas. Argumenta, además, que están obligando a los habitantes de las ciudades a desplazarse a las afueras, alterando el modelo urbano.³⁴

Se puede apreciar cómo el sector hotelero ha ido exigiendo una regulación que garantice la competencia en igualdad de condiciones desde que comenzó a generalizarse el modelo del alojamiento colaborativo, así como que se les permita continuar su actividad, sin tener que poner en riesgo la calidad del servicio, la excelencia de España como destino turístico y los derechos y garantías de los usuarios que recurren a él.

³² HOTREC, “HOTREC and EFFAT urge the European Commission to make publicly available the proposal for guiding policy principles for short-term accommodation rental services in the so called collaborative economy”, 16 de noviembre 2017. Última Consulta: 29/03/2022. Disponible en: <https://www.hotrec.eu/wp-content/customer-area/storage/5443968040ad327aebf95d51a4dde15f/HOTREC-and-EFFAT-urge-the-Commission-to-make-publicly-available-the-proposal-for-guiding-policy-principles-for-short-term-accommodation-rental-services-in-the-collaborative-economy-16-november-2017.pdf>;

³³ HOTREC, “Compliance with taxation in the collaborative economy, along with consumer protection, make registration of activity a must for a healthy single market”, 15 diciembre 2017. Última Consulta: 29/03/2022. Disponible en: <https://www.hotrec.eu/wp-content/customer-area/storage/8f28c1482258f93a39d88010a39374ac/Compliance-with-taxation-in-the-collaborative-economy-along-with-consumer-protection-make-registration-of-activity-a-must-for-a-healthy-single-market-15-december-2017.pdf>;

³⁴ CEHAT, “Los pisos turísticos, responsables parciales del aumento del precio del alquiler”, 8 octubre 2021. Última Consulta: 29/03/2022. Disponible en: <https://cehat.com/wp-content/uploads/2021/10/08102021-Los-pisos-turisticos-responsables-parciales-del-aumento-del-precio-del-alquiler.pdf>

2.2. Marco Competencial

Una vez establecido el contexto y las condiciones que han permitido la aparición y generalización de las viviendas de uso turístico es necesario analizar en base a qué competencias se ha desarrollado la normativa que regula su funcionamiento.

2.2.1. Comunidades Autónomas

La Constitución Española en su art. 148.1.18 establece que la competencia sobre la “promoción y ordenación del turismo” podrá ser asumida por cada comunidad autónoma en su marco territorial. Si bien, como apunta Rodríguez-Arana Muñoz, el Estado, en base al resto de competencias que tiene reconocidas en el texto constitucional, podría participar indirectamente de la competencia en el turismo³⁵. Obedeciendo al mandato constitucional, las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) ostentan la competencia en materia de turismo, tras su inclusión en sus Estatutos de Autonomía³⁶.

En este sentido, a modo de ejemplo ilustrativo, se reproduce a continuación el art. 71 del Estatuto de Autonomía de Andalucía en el que se asume la citada competencia:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta [..]”³⁷.

Más allá de una asunción competencial genérica recogida en sus respectivos Estatutos de Autonomía, las CCAA han elaborado normativa específica relativa a la vivienda de uso turístico. Roca Fernández-Castanyas identifica la reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU en adelante) como evento desencadenante del comienzo de la regulación autonómica. En este sentido, en el año 2013, se llevó a cabo la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos mediante la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de

³⁵ Rodríguez-Arana Muñoz, J., “Sobre la distribución de competencias en materia de turismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, vol. 32, 2018, pp. 375-376.

³⁶ Ceballos Martín, M. M. y Pérez Guerra, R., “La configuración del Derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*. n. 35, 2009, p. 477.

³⁷ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE 20 de marzo de 2007).

flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. En concreto, destaca la reforma de su artículo cinco, que enumera los supuestos excluidos de la aplicación de la LAU, de manera que el nuevo texto del artículo cinco e) indica que quedarán excluidos³⁸:

“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 o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística”.³⁹

Los inmuebles con fines turísticos y vacacionales quedarían sujetos, en términos de la propia LAU, a la normativa sectorial turística. De la Encarnación⁴⁰, refuerza así la idea de que el legislador ha identificado potenciales consecuencias dañinas para el mercado a raíz de la generalización de la vivienda turística. Al mismo tiempo, llama la atención sobre el preámbulo de la norma que identifica un incremento en la intensidad del uso de la vivienda turística y lo asocia con prácticas fraudulentas contrarias al buen funcionamiento del mercado que podrían poner en duda la calidad de España como lugar de acogida de turistas.⁴¹

Por lo tanto, se puede deducir, a partir del análisis realizado en este apartado, que ya en 2013 se comenzaba a apreciar un problema creciente en torno a las viviendas turísticas, su regulación y actuación dentro del mercado, así como su relación con el resto de los competidores.

³⁸ Roca Fernández-Castanys, M. L., “¿Matando la gallina de los huevos de oro?: algunos apuntes sobre la nueva regulación de las viviendas de uso turístico (especial referencia al caso andaluz)”, *Revista Internacional de Derecho del Turismo. RIDETUR*. vol. 1, n. 2, 2017, p. 6.

³⁹ Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. (BOE 25 de noviembre de 1994).

⁴⁰ De la Encarnación, A. M., op. cit., p. 37.

⁴¹ Preámbulo de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. (BOE 5 de junio de 2013).

2.2.2. Desarrollo normativo

Una vez estudiado el marco competencial en el que las CCAA se amparan y cuáles son los hitos más significativos identificados por la doctrina, es necesario analizar cuáles son las medidas concretas que se han implementado a nivel autonómico para garantizar la correcta utilización de la vivienda de uso turístico en los diferentes territorios del Estado. Para ello, se han estudiado cuáles son las medidas más frecuentes presentes en la normativa autonómica, para lograr una visión general de la situación regulatoria.

El Estudio sobre la Regulación de las viviendas de uso Turístico en España⁴², elaborado por la CNMC en 2018, sintetiza las principales características de la normativa específica emitida por las autonomías con el objeto de delimitar esta nueva realidad jurídica, como por ejemplo en 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 o en el País Vasco, el Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico.

Por lo tanto, a continuación, se realiza un recorrido por los aspectos más destacables de la normativa en base al contenido recogido en dicho informe y al texto concreto de las normas a las que éste hace referencia.

En este sentido, las principales medidas adoptadas por la normativa de las Comunidades Autónomas están, en cierta medida, diseñadas con el objeto de asegurar que las viviendas turísticas ofertadas cumplen unos determinados criterios de calidad en el alojamiento, dada la importancia del turismo, tanto a nivel nacional como autonómico. Así, no solo se han tenido en consideración criterios técnicos, como la habitabilidad, el número mínimo de días por estancia o la seguridad de los propios inmuebles, sino que también se han regulado otra serie de obligaciones paralelas para acceder al mercado de vivienda turística como la tenencia de determinadas piezas de mobiliario y de menaje⁴³.

⁴² Cabe señalar que algunas de las normas recogidas en dicho informe han sido derogadas y sustituidas por otras de nueva elaboración, como sucede, por ejemplo, en el caso de Cataluña donde el informe recoge el Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamientos turístico y de viviendas de uso turístico. Este decreto ha sido sustituido por el actual Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña.

⁴³ Guillén Navarro, N. A., “La vivienda de uso turístico...”, op. cit. pp. 125-127.

Guillén Navarro expresa el por qué de la necesidad de contar con estos criterios básicos o mínimos. Señala que son estos elementos mínimos deber ser tenidos en cuenta puesto que pueden generar en consecuencias jurídicas y sociales en diversos espacios, no solo en lo relativo a la unidad del mercado. El propio autor argumenta a favor de la regulación aludiendo a las molestias vinculadas a la implantación de la vivienda turística, tanto en relación con el apropiado funcionamiento del mercado como con los conflictos sociales que genera, mencionados anteriormente.⁴⁴

Se incide de nuevo en la importancia que supone el sector turístico en la economía española. No se deben pasar por alto las potenciales vulneraciones que pudiera estar generando la normativa puesto que podría dar lugar a una situación de desequilibrio⁴⁵.

Así, a continuación, se analizan según lo señalado por la CNMC en el Estudio sobre la Regulación de las viviendas de uso Turístico en España, las medidas más significativas de la normativa autonómica: régimen de autorización o declaración responsable para comenzar el desarrollo de la actividad, el registro de la vivienda, así como requisitos técnicos de diversa índole.

En primer lugar, respecto al acceso a la actividad, el requisito más generalizado es la exigencia de declaración responsable a la administración competente en cuestión antes del inicio de la actividad⁴⁶.

Un gran número de Comunidades Autónomas han incorporado esta medida en su normativa. En este sentido, se reflejan algunos de los preceptos que recogen la necesidad de la declaración responsable. Se puede encontrar este requisito a través de diversas fórmulas: en Andalucía se atiende al art. 9.1 Decreto 28/2016, de 2 de febrero: “Para el inicio de la prestación del servicio de alojamiento en la vivienda con fines turísticos, la persona o entidad que explota este servicio, tendrá que formalizar la correspondiente

⁴⁴ Ibid, p. 140.

⁴⁵ Véase la posición defendida por los hosteleros comentada en el apartado. 2.1.3

⁴⁶ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Estudio Sobre la Regulación ...”, op. cit., p. 11-33.

declaración responsable [...]”⁴⁷”, el art. 21 del Decreto 10/2021, de 22 de enero, de aprobación del Reglamento regulador del alojamiento turístico en el caso de la Comunidad Valenciana señala “quienes pretendan desarrollar la actividad de alojamiento turístico, en cualquiera de sus modalidades, deberán presentar, ante el servicio territorial de turismo de la provincia en la que se ubique el alojamiento, una declaración responsable [...]”⁴⁸ y en el art. 11 del Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid establece que “los titulares de apartamentos turísticos presentarán ante la Dirección General competente en materia de turismo la correspondiente declaración responsable de inicio de actividad”⁴⁹.

Como se puede apreciar las distintas comunidades formulan de distintas maneras el requisito de la declaración responsable. En concreto, destaca el contenido de la exposición de motivos del Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico del País Vasco. Ésta recoge de forma sintética los motivos por los que las autoridades deben regular la vivienda turística, haciendo especial mención al cambio de paradigma generado por los instrumentos de la economía colaborativa, analizados anteriormente en el presente trabajo. Se ven reflejados los elementos que tanto la Comisión Europea como la CNMC⁵⁰ ponían en relieve, a saber, el intercambio de servicios entre particulares a través de plataformas tecnológicas. De manera que el citado decreto se expresa en los siguientes términos:

“[...] el uso de las plataformas virtuales va a hacer que personas individuales, que carecen de los recursos de los establecimientos de alojamiento tradicionales, se encuentren ahora en condiciones de acceder al mercado, poniendo sus viviendas a disposición de quienes las quieran utilizar, en términos altamente competitivos y socialmente más accesibles [...]”.⁵¹

⁴⁷ 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. (BOJA 11 de febrero 2016).

⁴⁸ Decreto 10/2021, de 22 de enero, del Consell, de aprobación del Reglamento regulador del alojamiento turístico en la Comunitat Valenciana. (DOGV 8 febrero 2021).

⁴⁹ Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid. (BOCM 31 de julio de 2014).

⁵⁰ Vid. Apartado 2.1. La economía colaborativa.

⁵¹ Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico. (BOPV 26 de julio de 2018).

Al margen de la declaración responsable, otro de los requisitos más frecuentes es la exigencia de inscripción de la vivienda en el registro de turismo o el equivalente correspondiente para el registro de la actividad, en función del territorio en el que ésta se esté llevando a cabo.⁵² En ocasiones, algunos territorios utilizan este registro a efectos de garantizar la seguridad en la publicidad de la vivienda. En este sentido, “la publicidad que se efectúe de las viviendas de uso turístico inscritas deberá incluir obligatoriamente su número de registro”⁵³.

Independientemente de la posición de las instituciones de la competencia respecto a la adopción de este tipo de controles por parte de las administraciones, la cual será estudiada más adelante, parte de la doctrina se posiciona a favor de los controles previos al inicio de la actividad. En este sentido, Guillén Navarro, tras analizar en profundidad todas las consecuencias asociadas a las viviendas de uso turístico, destaca como esencial la participación de las administraciones a la hora de poder controlar el inicio de su puesta en funcionamiento⁵⁴.

No obstante, algunas de las normas no siguen esta línea de argumentación, sino que adoptan una posición significativamente alejada del resto de la normativa. Destaca particularmente lo establecido por el Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña. A diferencia de lo que se observa en la legislación del resto de Comunidades Autónomas, la normativa catalana no considera necesaria la declaración responsable dado que ésta podría ser constitutiva de “una barrera o carga administrativa que no esté justificada en la protección de una razón imperiosa de interés general”⁵⁵.

Por otra parte, algunas Comunidades Autónomas han orientado su normativa a asegurar que los inmuebles destinados a actividades turísticas respondan a unos estándares y garantías mínimas de calidad, tal y como se ha mencionado previamente. Dichos requisitos no son tan homogéneos como sucedía en el caso de la exigencia de registro y

⁵² Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Estudio Sobre la Regulación ...” op. cit., p. 11-33.

⁵³ Decreto 10/2021, de 22 de enero...op.cit.

⁵⁴ Guillén Navarro, N. A., “La vivienda de uso turístico...”, op. cit. pp. 128.

⁵⁵ Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña, DOGC num. 8195.

de declaración responsable, sino que varían en función de las necesidades que cada territorio ha estimado más conveniente⁵⁶.

En este sentido, algunas comunidades exigen la tenencia de aire acondicionado, en función del período del año en el que se fueran a ofertar el inmueble, menaje del hogar o botiquín de primeros auxilios⁵⁷. Por su parte, el art. 16 k) del Decreto 36/2018, de 29 de mayo, de Castilla la Mancha destaca la necesidad de que este tipo de inmuebles cuenten con conexión a Internet, la Comunidad de Madrid en su Decreto 79/ 2014, de 10 de julio, exige que dichas edificaciones incluyan una placa identificativa de la actividad que se está efectuando en la misma en su art. 20, mientras que el Decreto Foral 230/2011, de 26 de octubre, de la Comunidad Foral de Navarra establece la obligatoriedad de la tenencia de un seguro de responsabilidad civil en su artículo noveno.

Es necesario resaltar que tanto estas medidas como gran parte del desarrollo normativo emanado de las Comunidades Autónomas durante estos últimos años, ha sido objeto de estudio y crítica por parte de la CNMC, así como otros organismos como, por ejemplo la Autoridad Vasca de la Competencia (en adelante AVC) y la Autoridad Catalana de la Competencia (en adelante ACCO).

Así, la AVC se ha pronunciado en diversas ocasiones respecto al uso de técnicas urbanísticas como instrumento relacionado con la regulación de la vivienda turística. En concreto, destaca su posición en su Informe sobre la ordenanza reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico del ayuntamiento de San Sebastián. Éste había dividido el espacio urbano de San Sebastián en tres zonas, y en función la zona se permitía un uso diferenciado del alojamiento con fines colaborativos. La AVC concluyó que esta regulación podría suponer la implantación de barreras de entrada por parte de las autoridades en el acceso

⁵⁶ Guillén Navarro, N. A., “La vivienda de uso turístico...”, op. cit. pp. 119-125.

⁵⁷ Ver del 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. Su art.6 c): “Estar suficientemente amuebladas y dotadas de los aparatos y enseres necesarios para su uso inmediato”, el art. 6 d) “Refrigeración por elementos fijos en las habitaciones y salones, cuando el período de funcionamiento comprenda los meses de mayo a septiembre, ambos inclusive. Si el periodo de funcionamiento comprende los meses de octubre a abril, ambos inclusive, deberán contar con calefacción [...]” y el art. 6 e) “Botiquín de primeros auxilios”.

de nuevos actores al mercado de la vivienda⁵⁸. De manera que se aprecia cierta uniformidad respecto a la tesis defendida por la CNMC⁵⁹ en cuanto a la ineficacia y potenciales peligros para el mantenimiento de la competencia de la implementación de esta técnica.

No obstante, la AVC no se ha mostrado radicalmente contraria a regular y establecer criterios mínimos al desarrollo de la actividad del alojamiento colaborativo. En esta línea, destaca el Informe⁶⁰ sobre las cuestiones propias a la competencia en el proceso de elaboración de la vigente ley de vivienda turística del País Vasco. En él la AVC estima que éstas en todo caso son proporcionales y conformes al derecho a la competencia. Añade, además, no solo la necesidad de velar por el respeto a la competencia, sino también por la seguridad de los usuarios que acceden al servicio de vivienda turística.

Respecto a la ACCO, ha manifestado su posición en múltiples ocasiones mediante los informes IR 24/2016⁶¹ e IR 22/2015⁶² en los que analiza en fechas sucesivas el Proyecto de decreto de Reglamento de Turismo de Cataluña, que finalmente culminó con la aprobación del Decreto 75/2020 de 4 de agosto, de turismo de Cataluña.

Por otra parte, el 14 de agosto de 2020, la ACCO emitió una nota de prensa⁶³ en la que reiteró su posición, indicando que la normativa en materia de turismo imponía requisitos

⁵⁸ Véase conclusión primera AVC, “Informe sobre la ordenanza reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico del ayuntamiento de San Sebastián”, 2017. Última consulta: 29/03/2022. Disponible en: https://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es_informes/adjuntos/250_INFO_RME_ORDENACION_URBANA_DONOSTIA_web_es.pdf

⁵⁹ Vid. Apartado 2.2.2.1 La técnica de zonificación

⁶⁰ Véase AVC, “Informe sobre el proyecto de decreto de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico”, 2018. Última consulta: 29/03/2022. Disponible en https://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/tramita_informe/informe_57/es_def/adjuntos/269_INF_ORME_PROYECTO_DECRETO_VIVIENDAS_USO_TURISTICO_web_es.pdf;

⁶¹ ACCO, “Informe de Regulación IR 24/2016 Proyecto de decreto de reglamento de turismo de Cataluña”, 2016. Fecha de última consulta: 29/03/2022. Disponible en: http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/IR-24-2016-Nou-Avantprojecte-decret-de-reglament-de-turisme_DEF_es.pdf

⁶² ACCO, “Informe de Regulación IR 22/2015 Proyecto de decreto de reglamento de turismo de Catalunya”, 2015. Fecha de última consulta: 29/03/2022. Disponible en: http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/IR-22-2015-Projecte-decret-de-reglament-de-turisme-de-Cat_CAST.pdf

⁶³ ACCO, “La regulación de las viviendas de uso turístico y de los hogares compartidos contenida en el nuevo reglamento de turismo de Catalunya presenta algunos riesgos para la competencia”, 2020, pp. 2-4. Última consulta: 29/03/2022. Disponible en:

relativos al uso del suelo que, potencialmente, podían entrar en conflicto con lo establecido en la Directiva de Servicios⁶⁴.

Es significativo apreciar la evolución en el proceso de elaboración de esta norma. En el Informe de 2016, el organismo señala que el borrador de la norma no garantizaba la facilidad en el acceso a la prestación de la actividad económica y que, por lo tanto, era necesaria una mayor flexibilización del régimen de acceso con el objeto de evitar la imposición de un régimen de autorización. La ACCO estima que no existe justificación suficiente, conforme al marco establecido por la Directiva de Servicios, para imponer el un deber de inscripción registral o de declaración responsable o comunicación a las autoridades competentes.⁶⁵ No obstante, la norma resultante de este proceso, es decir, el Decreto 75/2020 recoge un régimen más flexible, prescindiendo del sistema de declaración responsable.⁶⁶

Por otra parte, cabe destacar los argumentos aportados por la CNMC. Dicho organismo ha cuestionado de forma reiterada a través de sus informes la validez y adecuación de estos criterios, fundamentalmente centrándose en su interpretación a la luz de la Directiva de Servicios. Todo ello será objeto de estudio en el presente trabajo para lograr una visión de conjunto del estado de la vivienda turística en el ordenamiento jurídico español.

2.2.2.1. La técnica de zonificación

Al margen de la regulación específica del régimen jurídico de aplicación a las viviendas turísticas en los distintos puntos de la geografía española, los poderes públicos han recurrido a técnicas urbanísticas como la “zonificación”, en su esfuerzo por limitar el impacto perjudicial, particularmente a nivel urbano, de la proliferación de inmuebles destinados a usos turísticos⁶⁷.

http://acco.gencat.cat/web/content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/20200814_Ndp-Reglament-de-Turisme-CAT-CAST-14082010_DEF.pdf;

⁶⁴ Cabe señalar que la nota de prensa referida hace referencia al Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña que fue objeto de una reforma en enero de 2022.

⁶⁵ ACCO, “Informe de Regulación IR 24/2016 ...”, op.cit. p. 4.

⁶⁶ Véase el apartado 2.2 Desarrollo normativo.

⁶⁷ Otero Otaivén, M. M., “El planificador urbanístico ante el reto de la ordenación de las viviendas de uso turístico. Legitimidad y oportunidad”, *La ciudad del siglo XXI : Transformaciones y retos: Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)*, 2020, p. 291.

La zonificación es una técnica de organización del tejido urbano caracterizada por delimitar la función a la que pueden estar destinados determinados espacios dentro de las ciudades en función de su calificación. De manera que, en el caso de los pisos destinados a fines turísticos, implica que se podría limitar su actividad en determinadas zonas⁶⁸. La CNMC añade que esta medida es frecuente en los cascos históricos de las ciudades debido a la saturación tanto de oferta de alojamientos colaborativos, como de turistas⁶⁹.

En línea con esta definición, Socías Camacho expone que la zonificación es uno de los mecanismos tradicionales propios de la técnica de la organización del espacio de las ciudades. Así mismo, debe señalarse que generalmente este tipo de acciones están caracterizadas dentro del marco de las políticas facilitadoras del acceso a la vivienda, lo que se ha visto dificultado en los últimos años como consecuencia del gran número de inmuebles destinados a fines turísticos, situados fuera del mercado inmobiliario tradicional⁷⁰.

La CNMC se muestra contraria a las restricciones de tipo urbanístico⁷¹, al considerar que establecer limitaciones de estas características sería contrario a los objetivos económicos generales del mercado. En concreto, remitiendo al informe LA/03/15 en el que señaló en los siguientes términos:

“Desde el punto de vista de los principios de regulación económica eficiente y el interés general, carece de justificación económica determinar mediante el planeamiento urbanístico donde puede y no puede establecerse una vivienda turística o cuál es el número de viviendas turísticas que tiene que haber en un área urbana”.⁷²

⁶⁸ Ibid p.291.

⁶⁹ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Estudio Sobre la Regulación ...”, op. cit., p. 52.

⁷⁰ Socías Camacho, J. M., op. cit., p. 145.

⁷¹ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Estudio Sobre la Regulación ...”, op. cit., p. 48-55

⁷² Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Informe económico sobre el decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias”, 2016

A nivel nacional, destacan los supuestos de ordenación urbanística de las viviendas de uso turístico aprobados en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, con el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y el Plan especial urbanístico para la regulación de viviendas de uso turístico en la ciudad de Barcelona, respectivamente.

3. VIVIENDA DE USO TURÍSTICO DESDE LA LIBRE COMPETENCIA

En los apartados previos se ha analizado la normativa emitida por las Comunidades Autónomas, la posición adoptada por los principales implicados en el conflicto entre turismo tradicional y vivienda de uso turístico, y se han esbozado las principales problemáticas que puede suponer en relación con el derecho de la competencia. A continuación, este apartado se analizará en profundidad la postura de la CNMC mediante el análisis de sus dictámenes.

3.1. Interpretación de la Directiva de Servicios

En primer lugar, antes de analizar aquellas normas que la CNMC ha catalogado como contrarias al derecho a la competencia, es conveniente clarificar cuáles son los criterios recogidos por ésta.

La Directiva establece el marco fundamental para garantizar el derecho a la libre prestación de servicios en los países miembros de la UE. En materia de turismo, lo más destacado y aquello sobre lo que más va a incidir la CNMC se trata de la medida en que se puede limitar el acceso a la prestación de servicios de nuevos operadores mediante el establecimiento de barreras de entrada. Es decir, los sistemas de autorización desarrollados por los Estados en el acceso a una determinada actividad económica Calonge Velázquez, señala, al analizar la norma, que esta limitación tan solo será conforme al derecho de la Unión cuando no cause ninguna discriminación, respete el principio de proporcionalidad y esté motivada por una razón de interés general⁷³.

La propia Directiva de Servicios en su art. 40 indica en qué sentido debe interpretarse el concepto de “razones imperiosas de interés general”. Así, tendrán la consideración de tales aquellas que se desarrollen en favor del “orden público, seguridad pública, salud pública [...], mantenimiento del orden social, [...] protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural⁷⁴”.

⁷³ Calonge Velázquez, A., “El impacto del derecho de la Unión Europea en el derecho administrativo español. Un botón de muestra: la directiva de servicios en el sector turístico”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.29, 2015, p. 61

⁷⁴ Véase apartado 40 de la Directiva de Servicios.

Las instituciones de la UE vuelven a hacer referencia a estos requisitos en la Agenda Europea para la economía colaborativa, añadiendo que las potenciales restricciones deben limitarse “a lo estrictamente necesario”⁷⁵.

Sin embargo, la regulación de las viviendas turísticas no ha estado exenta de polémica como consecuencia de las distintas interpretaciones que las autoridades de los Estados miembro han realizado de los preceptos recogidos en la Directiva. En concreto, es significativa la interpretación que se ha realizado alrededor de las técnicas urbanísticas. A pesar de la oposición de la CNMC al uso de este tipo de instrumentos regulatorios, como se ha mencionado *supra*, autores como Atxukarro Arruabarrena, señalan, atendiendo contenido literal del art. 9 de la Directiva, que la regulación urbanística no entra dentro de su ámbito de aplicación⁷⁶. Es destacable cierta vinculación entre los conceptos enumerados en el art. 40 como causa de interés general, como son el desarrollo urbano o la protección del medio ambiente, con la masificación y las consecuencias negativas que esta modalidad turística ha implicado en los entornos urbanos⁷⁷.

De manera que se puede apreciar en este caso cierta dificultad a la hora de conciliar la posición argumentada por las instituciones de la competencia, con las características asociadas a este fenómeno indicadas por la doctrina. Por tanto, es interesante el razonamiento llevado a cabo por Román Márquez quien, al examinar los interrogantes que rodean la aplicabilidad de la Directiva a los instrumentos de planificación, subraya la necesidad de examinar hasta qué punto realmente los argumentos esgrimidos en favor de la regulación, como, por ejemplo, el acceso a la vivienda, realmente alcanzan la relevancia suficiente a como para limitar el desarrollo de una actividad económica⁷⁸.

⁷⁵ Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones. “Una Agenda ...”, opt.cit. p. 4.

⁷⁶ Atxukarro Arruabarrena, I., “El urbanismo, el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y el derecho de la competencia: usos urbanísticos y ejercicio de actividades en edificios residenciales. El caso de las viviendas turísticas”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n.159, 2019, pp. 14-15

⁷⁷ Otero Otaivén, M. M., opt.cit, p. 14-15.

⁷⁸ Román Márquez, A., “Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 10, 2018, p. 37.

No obstante, no todos los autores adoptan esta línea de pensamiento. Al contrario, algunos se muestran favorables a una mayor regulación a efectos de lograr seguridad jurídica. Así, Socías Camacho considera que tanto lo urbanístico como las políticas de vivienda serán afectadas por la idea del alojamiento colaborativo, puesto que se ha de garantizar un orden lógico dentro del entorno urbano con el fin de asegurar la convivencia entre turistas y ciudadanos, al mismo tiempo que se minimicen los impactos medioambientales y se ampare el acceso a la vivienda.⁷⁹

Así se justifica la regulación en base a la necesidad de asegurar el derecho a la vivienda, así como la necesidad de lograr la sostenibilidad dentro del propio espacio urbano, en línea con los principios inspiradores del turismo sostenible establecido por la UE.

De manera, que se puede observar que existe diversidad de interpretaciones, incluso posiciones contrapuestas al considerar a qué extremos se puede llegar y cuáles son las técnicas que se pueden utilizar para establecer controles a una actividad económica, sin que esto entre en conflicto con la libre competencia.

⁷⁹ Socías Camacho, J. M., opt.cit. p. 137.

3.2. La CNMC y las restricciones a la competencia de la normativa autonómica.

En el presente apartado, se realiza una visión general sobre los pronunciamientos de la CNMC respecto a la normativa autonómica tomando como referencia el dictamen E/CNMC/003/18, así como los dictámenes LA/05/2018 y LA/06/2018, para ir más allá de la normativa general, identificando las cuestiones más relevantes que la CNMC ha subrayado sobre las técnicas urbanísticas.

3.2.1. Análisis general

La CMNC, como organismo encargado de velar por el mantenimiento de la libre competencia en el mercado⁸⁰, ha estudiado la implantación de las nuevas formas de intercambio de servicios en el mercado y los servicios de economía colaborativa. Tras la celebración de una consulta pública, los resultados preliminares se sintetizaron en el Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa del año 2016. De forma más específica, en relación con el ámbito de la vivienda turística, destaca el Estudio sobre la Regulación de las viviendas de uso turístico en España, referenciado previamente, al analizar la normativa autonómica.

Así mismo, más allá de los estudios en el plano teórico en los que se analiza, de forma general, la normativa vigente en su labor de promoción de la competencia ha emitido diversos informes⁸¹ cuestionando la adecuación a la competencia de normativa concreta. Dichos informes han dado lugar a la interposición de recursos contra la normativa analizada, por lo que algunas de las cuestiones relativas a la vivienda turística ya han sido conocidas por la jurisprudencia.

A continuación, se analizan los argumentos de la CNMC, recogidos en el informe E/CNMC/003/18 mencionado previamente, respecto a la normativa autonómica en materia de vivienda turística. En este sentido, las principales restricciones identificadas por dicho organismo se centran en la exigencia de declaración responsable para acceder a la prestación de servicios, la delimitación de la duración del alojamiento, la existencia de diferencias entre los ofertantes profesionales y particulares, el alquiler por estancias y el uso de instrumentos urbanísticos para restringir el uso de la vivienda colaborativa.

⁸⁰ Véase art. 1.2 Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

⁸¹ Véase LA/06/2018, LA/03/15, LA/05/2018, IPN/CNMC/007/15

La CNMC estima que, si bien inicialmente pudiera suponer una flexibilización del mercado, la declaración responsable termina perdiendo esta finalidad original puesto que se acompaña, generalmente, por los requisitos de registro y confirmación por la autoridad competente. Por lo tanto, la CNMC considera que la técnica se deteriora, enmarcándose en el marco de la autorización, constituyendo de facto una barrera de entrada al mercado turístico⁸².

En parte, la posición de la CNMC refleja el espíritu de la economía colaborativa en el marco de la regulación de la Unión Europea. En este sentido, la Agenda Europea sobre la Economía Colaborativa indica, respecto a las posibles limitaciones de acceso a algún mercado, que “dichos requisitos deben estar justificados y ser proporcionados, teniendo en cuenta las especificidades del modelo empresarial y de los servicios innovadores en cuestión, sin privilegiar un modelo de negocio en detrimento de otro”⁸³. Por lo que si se hace una interpretación conforme a lo señala por la UE, la cuestión no reside en si se pueden o no establecer limitaciones, sino en que las limitaciones actuales privilegian a al sector turístico tradicional frente a la entrada de nuevos operadores al mercado.

En este sentido, respecto a la validez de la declaración responsable Aguirre i Font señala la Sentencia 3142/2020, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña⁸⁴. A continuación, se analiza brevemente la argumentación del tribunal. En el marco de la Ordenanza de vivienda de uso turístico de Lloret del Mar, el TJSC analiza la validez de los requisitos de acceso relativos a la declaración responsable. Este régimen establecía la inscripción en el registro y la posibilidad de quedar sujeto a inspección posterior, además del requisito de presentación de declaración responsable. Ante estos requisitos, en el Fundamento Jurídico Tercero, el tribunal declara la nulidad del precepto y sintetiza su posición en los siguientes términos:

“Este tribunal no alcanza a ver la bondad jurídica de ese parecer cuando frente al régimen legal establecido de declaración responsable [...] se someten

⁸² Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Estudio sobre ...”, op. cit. pp. 41-43.

⁸³ Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones. “Una Agenda ... opt.cit. p.3.

⁸⁴ Aguirre i Font, J. M., “La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, n.15, 2021. p.29.

integralmente todos y cada de los supuestos de declaración responsable a inspección o control en tan breve plazo de un mes [...] se han establecido unos nuevos requisitos [...] en todos los casos [...] de presentación de declaración responsable y en tan breve plazo de 1 mes [...] que se alejan sustancialmente de lo que deben ser las funciones de inspección y control [...]”⁸⁵.

Por lo tanto, en este caso, la posición de la jurisprudencia se sitúa en la línea de lo defendido por la CNMC. Al igual que la CNMC el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (en adelante TSJC) estima que el régimen de autorización se ve distorsionado por la introducción de controles excesivos que neutralizan la finalidad última de la declaración responsable que es la simplificación de los trámites.

Por otra parte, la CNMC es contraria a la limitación de la duración de las estancias en las viviendas. Argumenta que de establecerse una cota máxima o mínima al número de días que se puede recurrir a este servicio, se estaría limitando la capacidad de decisión del mercado y de los consumidores. De manera que, las restricciones temporales podrían condicionar la conducta de los consumidores que optarían por recurrir a formas tradicionales de alojamiento para esquivar las limitaciones en la estancia, perjudicando a los nuevos actores.⁸⁶ También se ha señalado que una medida de estas características es limitativa de la competición puesto, que, en último término, supone la imposición de controles por parte de los poderes públicos en el mercado.⁸⁷

En definitiva, la previsión de determinados límites que pueden hacer variar el régimen de aplicación, diferenciando entre ofertantes particulares y profesionales puede generar desequilibrios en el mercado. Se entiende que al exigir a proveedores particulares el cumplimiento de requisitos asociados a proveedores tradicionales y profesionales del sector es perjudicial para la oferta, dado que tiene como consecuencia la retirada de viviendas del mercado turístico ante la incapacidad de hacer frente a los requisitos exigidos⁸⁸. Por lo tanto, se puede apreciar en el razonamiento de la CNMC que en todo

⁸⁵ Sentencia 3142/2020, de 16 de julio del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, FJ tercero.

⁸⁶ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Estudio sobre ...”, op. cit. p. 43.

⁸⁷ CNMC, “Informe sobre el proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón”, 2015, p. 8.

⁸⁸ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Estudio sobre ...”, op. cit. p. 44-45.

caso pretende que no se perjudique el funcionamiento del mercado, tanto desde el punto de vista de la oferta y la demanda, como desde la óptica de la situación de igualdad entre los competidores. No se centra en analizar otros motivos expuestos en los que se amparan las autoridades en su regulación y limitación del uso de la vivienda turística, como la protección del medio ambiente, el acceso a la vivienda o la protección del entorno urbano⁸⁹.

Con relación al arrendamiento por estancias, la CNMC se ha mostrado favorable a permitir esta modalidad de alojamiento, también en el marco de la vivienda de uso turístico. Se discute que no existe ningún motivo en el equilibrio del mercado para impedir que los particulares alquilen, ya sea habitaciones individuales dentro de una vivienda completa o la vivienda completa arrendada por habitaciones en lugar de en su totalidad para fines turísticos⁹⁰.

Esta materia ha sido estudiada en profundidad respecto a la normativa de la Comunidad Autónoma de Canarias. Se señala que la prohibición o limitación de arrendar habitaciones individuales perjudica directamente al mercado, restringiendo su flexibilidad y crecimiento. Así mismo, mientras perjudica a los nuevos actores, beneficia a los ya existentes que pueden llevar a cabo este tipo de prácticas, tanto con relación al alquiler tradicional y al sector hotelero⁹¹.

La legislación autonómica de Canarias cuestionada por las instituciones de la competencia ha sido conocida tanto por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias como por el Tribunal Supremo y será estudiada en el siguiente apartado del presente trabajo.

En otra línea, se encuentran las técnicas urbanísticas dentro de las que se engloban la concesión de licencias, la delimitación de los usos del suelo en virtud de la cual se restringe el alojamiento colaborativo y la técnica de la zonificación⁹². Existe una gran controversia en la determinación de la validez de las restricciones impuestas mediante el

⁸⁹ Véase Comunicación de la Comisión, “Agenda para un turismo...”, op. cit. p. 4 y Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, “Una Agenda Europea...”, op. cit. p. 4

⁹⁰ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Estudio sobre ...”, op. cit. p. 46.

⁹¹ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Informe económico sobre el decreto 113/2015...” op.cit. pp. 16, 27.

⁹² Ibid pp. 48-55

uso de estas técnicas por el conflicto generado entre los derechos que se alegan, generalmente el derecho a la vivienda y la conservación del entorno urbano, y el propio derecho al ejercicio de la actividad económica⁹³.

Por último, en cuanto a los requisitos mínimos de menaje, equipamiento o superficie de los inmuebles, se estima que, al igual que el resto de los requisitos analizados, suponen una limitación en el acceso si se parte de la base de que son usuarios particulares quienes ofertan las viviendas y que pueden no tener a su disposición los medios para poder disponer de su vivienda y ofertarla en el mercado. De nuevo, la conclusión que se alcanza es que todos estos requisitos recogidos en la normativa autonómica tienen como consecuencia la generación de un perjuicio a los prestadores de vivienda colaborativa, mientras que se beneficia a los sectores más tradicionales, ya asentados en el mercado⁹⁴.

3.2.2. La cuestión de los instrumentos urbanísticos

Más allá de la relación de requisitos generales sintetizados en el dictamen E/CNMC/003/18 cabe realizar una mención particular al supuesto de las técnicas urbanísticas. En concreto, las corporaciones locales han intentado delimitar la extensión sin control de las viviendas turísticas mediante la modificación de los planes urbanísticos. No se trata de un fenómeno aislado, sino que han producido intentos regulatorios en diversas ciudades españolas, como Bilbao o San Sebastián.

Por ello, a continuación, se sintetizan los comentarios que la CNMC ha realizado al respecto en los dictámenes LA/05/2018 y LA/06/2018 respecto de los planes urbanísticos de las Bilbao y San Sebastián, respectivamente.

En primer lugar, el Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU) de la ciudad de Bilbao, exigía un informe económico para poder operar, además de diferenciar entre el uso residencial de las viviendas habituales y el uso equipacional, de aquellas dedicadas a fines turísticos, imponiendo a estas últimas una serie de requisitos. La CNMC estima en el informe LA/05/2018 que esto supone una restricción de la libertad al ejercicio de la

⁹³ Véase apartado 3.1. Interpretación de la Directiva de Servicios

⁹⁴ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Informe económico sobre el decreto 113/2015... op.cit. pp. 56-58.

actividad económica y la imposición de cargas a los prestadores del servicio, que tendrán como consecuencia una reducción de la oferta, dañando el mercado. Esta cuestión fue resuelta finalmente por el TS en la sentencia 1550/2020, de 19 de noviembre, analizada en los siguientes apartados.

Por otra parte, destaca también el informe LA/06/2018 sobre el PGOU de San Sebastián. En este caso, su limitación del uso de vivienda se centraba en la zonificación, mediante la división del entorno urbano en de tres zonas de actividad, así como el establecimiento de unos criterios mínimos en cuanto a la dimensión de las viviendas. La CNMC estima que esto va a suponer una reducción de la oferta, puesto que no todas las viviendas que potencialmente podrían ofertarse en el mercado con fines turísticos van a enmarcarse en los límites establecidos. De la misma manera, critica la aplicación de criterios y requisitos diferentes en función de la zona en la que se sitúa la vivienda ofertada. Como se puede apreciar la CNMC mantiene la unidad de criterios en la interpretación de las diversas normas sobre las restricciones a la actividad económica.

3.2.3. Cuestiones observadas

La CNMC aporta argumentos fundamentalmente de tipo económico mientras que las CCAA recogen en su normativa otros valores o principios cuya defensa puede suponer una vulneración del mercado, lo que hace necesaria la intervención de las instituciones de la competencia.

No obstante, la CNMC no se ha limitado a señalar las deficiencias detectadas en la normativa autonómica, sino que ha ido más allá y ha adoptado una posición activa en la regulación de la vivienda turística. De esta forma, en virtud de las competencias que le son propias, recogidas en el art. 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha interpuesto una serie de recursos contra la normativa autonómica. En el siguiente apartado se analizará brevemente la doctrina del TS en materia de vivienda turística.

Por otra parte, cabe señalar más allá del concreto objeto de estudio de este trabajo que es la cuestión relativa a las viviendas turísticas, que las instituciones de la competencia han

tenido que pronunciarse, de la misma manera, respecto a otros instrumentos populares de la economía colaborativa. En concreto, destaca el caso de los vehículos de turismo con conductor (en adelante VTC). Esta nueva modalidad de prestación de servicios ha dado lugar a la oposición general del sector tradicional del transporte de viajeros. El sector del taxi ha manifestado en multitud de ocasiones su rechazo a la integración de este sistema de prestación de servicios y ha presionado a las instituciones mediante la convocatoria de paros y huelgas masivas⁹⁵. El motivo central del conflicto se debe a los intereses económicos en juego en el sector por la entrada de nuevos actores, lo que ha generado situaciones de conflicto que no se habían producido hasta la fecha⁹⁶.

En parte, esto se debe a la situación monopolística de la que se beneficiaba el sector del taxi en España hasta la introducción de estos nuevos servicios. Así lo ha puesto de relieve la propia CNMC que se ha mostrado contraria a restringir de forma excesiva la actividad de los VTC. En esta línea ha argumentado que el motivo principal tras estas restricciones a los VTC es la voluntad del regulador de mantener la posición prevalente del sector tradicional, y que la limitación de la concesión de licencias es perjudicial para los consumidores finales del servicio⁹⁷.

Por lo tanto, a pesar de la enorme presión económica generada por los sectores económicos más tradicionales, ya sea el sector hotelero o el sector del taxi, como se ha mencionado brevemente, la CNMC ha mantenido una postura favorable a la libertad del mercado.

⁹⁵Respecto a las noticias de las huelgas véanse Gutiérrez H, y Muñoz R., “La presión del taxi no logra frenar la eclosión de los VTC”, *El País*, 30 noviembre 2017. Última consulta: 29/03/2022. Disponible en: https://elpais.com/economia/2017/11/29/actualidad/1511978845_184258.html

Luis C., “¿Qué piden los taxistas? Las claves para entender la huelga y el conflicto entre taxis y VTC”, *El Mundo*, 28 de enero 2019. Última consulta: 29/03/2022. Disponible en <https://www.elmundo.es/economia/2019/01/23/5c4852c1fdddf9b028b45d4.html>;

⁹⁶ Guillén Navarro, N. A. “El arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) y su entramado jurídico: el avance de Uber, Cabify y la economía colaborativa”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 9, 2018, pp. 139-140.

⁹⁷ Véanse informes UM/085/15 y acumulados y PRO/CNMC/003/18

3.3. Análisis Jurisprudencial

Tras analizar la posición de las instituciones de la competencia es necesario conocer la interpretación que se está llevando a cabo de las restricciones, limitaciones y regulaciones de los alojamientos turísticos por parte del poder judicial. Se han analizado algunos de los pronunciamientos más recientes sobre la cuestión analizada⁹⁸. En concreto, las sentencias analizadas a continuación son en su mayoría consecuencia de la interposición de un recurso contencioso administrativo contra la normativa autonómica por parte de la CNMC contra alguno de las cuestiones, mencionadas en el apartado anterior, que esta institución ha identificado como potencialmente disruptoras del mercado. Por lo tanto, el objetivo es lograr una visión completa, más allá de la simple legislación y poder contrastar así los argumentos esgrimidos tanto por la CNMC y por los tribunales en esta materia.

De esta manera el análisis jurisprudencial se realizará en orden cronológico, partiendo de los primeros pronunciamientos y avanzando hacia sentencias más recientes del propio año 2021 para apreciar mejor el contraste y la evolución del razonamiento de los tribunales españoles.

En primer lugar, destaca la Sentencia 291/2016, de 31 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (en adelante TSJM). El tribunal examina las restricciones temporales impuestas al arrendamiento de viviendas turísticas y determina que no quedan suficientemente claros los motivos de interés público en base a los que se justifica la imposición un periodo mínimo de estancia en pisos destinados a un uso turístico⁹⁹. Así mismo, respecto a la protección de los consumidores argumenta que en ningún caso se está favoreciendo a los usuarios últimos, sino que en la elaboración de la norma se han tenido en consideración factores externos, ajenos a la prestación de servicios de alojamiento turístico. En esta línea se establece que el objetivo último de esta restricción en la práctica es ajeno a la debida protección y garantía de los particulares finales que acceden a esta modalidad de alojamiento. Se favorece, al contrario de lo que sería de esperar, a los miembros del inmueble ajenos a la modalidad de prestación de servicios

⁹⁸ En este sentido, se ha consultado la obra mencionada anteriormente en el desarrollo del trabajo que contiene un gran número de referencias jurisprudenciales: Aguirre i Font, J. M., “La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, n.15, 2021

⁹⁹ Véase Sentencia 291/2016 FJ2

que la norma analizada por el texto de la sentencia pretende regular, lo que según el tribunal, terminará en última instancia repercutiendo de forma favorable a aquellos que ofrecen modalidades de alojamiento de tradicional, es decir, el sector hotelero asentado en el mercado turístico español¹⁰⁰.

El TSJM declaró nulo el precepto que interponía una limitación temporal a la estancia de los usuarios¹⁰¹. Por lo tanto, se aprecia en este supuesto que la jurisprudencia adopta la misma línea de pensamiento crítica que la CNMC. Se establece que las potenciales molestias derivadas del ejercicio de la actividad económica no constituyen justificación suficiente para limitarla, puesto que indirectamente mediante se estaría favoreciendo a aquellos operadores tradicionales que no están sujetos a los mismos criterios, y, por lo tanto, no se estaría alterando el libre funcionamiento del mercado. Esta postura contradice la tesis sostenida a su vez por los hoteleros del sector más tradicional que argumentan que mientras la industria tradicional hotelera se ve sujeta a una regulación exhaustiva esta nueva modalidad no se somete a controles de las mismas o semejantes características, como se ha mencionado en apartados anteriores¹⁰².

En segundo lugar, continuando con el análisis de la jurisprudencia, cabe destacar la sentencia 41/2017, de 21 marzo del Tribunal Superior de Justicia de Santa Cruz de Tenerife y la Sentencia 26/2019, 15 de enero, del Tribunal Supremo que puso fin a la controversia sobre la que versaba el recurso haciendo propia la argumentación del tribunal de instancia.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Santa Cruz de Tenerife analiza las posibles limitaciones a la competencia de los requisitos de habitualidad, la limitación del uso de los alojamientos turísticos según el uso del suelo, los requisitos mínimos de menaje, el arrendamiento por habitaciones e incluso, la validez de la declaración responsable.

La jurisprudencia estableció que los requisitos de habitualidad y las características técnicas mínimas de los inmuebles no tenían entidad ni impacto suficiente como para

¹⁰⁰ Ibid FJ5

¹⁰¹ Ibid FJ7.

¹⁰² Véase lo comentado en el apartado 2.1.3 del presente trabajo

suponer una restricción a la competencia¹⁰³. El tribunal estima que no imponen una carga excesiva y ni tampoco constituyen una limitación o barrera en el ejercicio de la actividad económica, al contrario de lo defendido por la CNMC. Respecto al uso del suelo, estima que eliminar la prestación de alojamiento colaborativo en zonas de gran presencia turística vulnera la normativa tanto nacional como europea. De nuevo, el razonamiento del tribunal alude a cierta intencionalidad por parte de la normativa a beneficiar a los actores económicos tradicionales del sector, al limitar el ejercicio de esta nueva modalidad de servicios en una determinada zona¹⁰⁴. Respecto a esta cuestión el TS no se limita a recoger el razonamiento del TSJ de Santa Cruz de Tenerife, sino que va más allá y apunta que esta motivación no responde más que a motivos económicos¹⁰⁵. Por lo tanto, en este caso se aprecia que los tribunales muestran una posición de defensa de los nuevos actores en el panorama turístico.

Por otra parte, se rechaza la obligatoriedad de arrendar inmuebles completos. Respecto a la declaración responsable, se desarrolla el mismo razonamiento que posteriormente recogerá la Sentencia 3142/2020, del TSJC, analizada anteriormente, razonando que un exceso de controles puede derivar en la desnaturalización del instrumento jurídico analizado.¹⁰⁶

En tercer lugar, se examinará lo expuesto por la Sentencia 625/2020, de 1 de junio, del Tribunal Supremo. En ella el TS analiza las dudas originadas en torno al Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico de la Comunidad Autónoma de Galicia. El TS rechaza los argumentos esgrimidos por la CNMC y estima la sentencia 64/2018, de 14 de febrero del TSJG. En general lo más destacable es el tono del tribunal en la argumentación, que reprende a la CNMC por no concretar suficientemente cuál es la vulneración de la competencia que se está produciendo.

¹⁰³ Véanse FJ2 y FJ5 Sentencia 41/2017, de 21 marzo

¹⁰⁴ Ibid FJ3

¹⁰⁵ STS 26/2019, 15 de enero FJ4

¹⁰⁶ Sentencia 41/2017, de 21 marzo FJ 6 y FJ7.

Así, el TSJG amparó que se limitara el número máximo de inmuebles destinados a fines turísticos, argumentando que la convivencia pacífica es un interés general que debe ser protegido. En la misma línea, justifica que las comunidades de vecinos puedan prohibir que se destinen sus viviendas al alquiler turístico. Por otra parte, respecto de los requisitos mínimos, declara que la exigencia legal de que las viviendas se encuentren en unas condiciones adecuadas para el turismo, de que éstas condiciones se acrediten y de que se sometan a ciertas normas de registro e identificación mediante placas no impiden el ejercicio de la actividad puesto que están orientadas a informar, proteger y dotar de seguridad jurídica a los usuarios del servicio.

En este caso, se aprecia que la jurisprudencia adopta una posición orientada a la protección no sólo de los propios usuarios del servicio, mediante el reconocimiento de la validez de las placas identificativas, sino también de la colectividad social en el reconocimiento de la convivencia como factor a tener en consideración al tratar con la regulación de la vivienda colaborativa.

A continuación, se examina la Sentencia 1550/2020, de 19 de noviembre, del Tribunal Supremo, mencionada en apartados anteriores, que resuelve las controversias originadas sobre el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao. Se estimó que no había lugar al recurso de casación interpuesto por la CNMC y el TS ratificó la sentencia 292/2019, de 11 de junio, del TSJPV. Lo más significativo es la argumentación sobre los motivos de interés general que pueden llevar a los ayuntamientos al uso de técnicas urbanísticas para regular la vivienda turística. En este sentido hace propios los argumentos de la sentencia de instancia que reconoce el actual problema de acceso a la vivienda presente en las ciudades españolas. Partiendo de este argumento estima que está legitimada la intervención para evitar la transformación de las ciudades en lugares inhabitables y hostiles para sus propios habitantes como consecuencia del turismo¹⁰⁷. Así mismo, considera adecuado diferenciar entre el uso residencial, en el caso de la vivienda habitual, y el equipamental, para las viviendas de uso turístico que realiza el PGOU de Bilbao.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Sentencia 292/2019, de 11 de junio, del TSJPV FJ6

¹⁰⁸ Ibid FJ9.

Por lo tanto, el TS acepta el uso de instrumentos de carácter urbanístico para que las ciudades regulen e intenten controlar el fenómeno expansivo de la vivienda turística, en defensa del acceso a la vivienda.

Por último, se examina la sentencia 75/2021, de 26 de enero, del Tribunal Supremo, relativa al Plan especial urbanístico para la regulación de viviendas de uso turístico en la ciudad de Barcelona. En ella se estudia si limitar los de servicios relacionados con las viviendas turísticas con técnicas urbanísticas se puede estar incurriendo en una vulneración de la Directiva de Servicios de la UE.¹⁰⁹

La sentencia 719/2019, de 15 de julio del TSJC estima los límites territoriales no afectan a al desempeño de la actividad ya que ésta puede seguir llevándose a cabo sin que se produzca una alteración sustantiva de sus características esenciales.¹¹⁰ El TS señala los motivos aducidos en el Plan Urbanístico, concretamente “derecho a una vivienda digna y en la protección de un entorno urbano de calidad”¹¹¹ son conformes a los principios de desarrollo sostenible puesto que se pretende mejorar las condiciones de la ciudad de Barcelona y su sostenimiento en el tiempo. Así el TS establece que esta regulación supone un uso correcto de las competencias de ordenación urbana propias al planificador¹¹².

Es evidente que en esta materia la doctrina jurisprudencial se ha mostrado favorable a limitar el uso de las viviendas turísticas cuando las condiciones urbanísticas así lo requieren para garantizar la preservación del entorno urbano. Incluso el propio tribunal señala, respecto de la zona de la ciudad en la que se habían interpuesto mayores limitaciones, que no supone una barrera en el acceso al desarrollo de la actividad¹¹³.

¹⁰⁹ Aguirre i Font, J. M., “La regulación ...” op.cit. p.30

¹¹⁰ Sentencia 719/2019, de 15 de julio del TSJC FJ4

¹¹¹ STS 75/2021, de 26 de enero FJ5

¹¹² Ibid FJ6.

¹¹³ Ibid FJ6

4. CONCLUSIÓN

En el presente trabajo se ha realizado un recorrido general por los nuevos conceptos de economía colaborativa y su regulación autonómica. Así mismo, se han observado aquellas cuestiones que la CNMC y otras autoridades de la competencia autonómicas señalan como potencialmente contrarias a la garantía del correcto funcionamiento del mercado, así como la doctrina establecida por el Tribunal Supremo respecto a la regulación de las viviendas turísticas en España.

En primer lugar, respecto a la cuestión de la vivienda turística, cabe destacar, como se ha puesto de manifiesto a lo largo de los distintos apartados del presente trabajo y a la luz de la literatura examinada, que se trata de un concepto jurídico plenamente recogido en el ordenamiento jurídico español. En relación con el contenido concreto de la normativa vigente, si bien la inexistencia de un marco normativo uniforme a nivel nacional dificulta la aproximación al fenómeno, es cierto que se han identificado elementos generalizados en la normativa autonómica estudiada. En este sentido, son particularmente significativos el uso de instrumentos jurídicos como la declaración responsable, la inscripción en un registro de las viviendas destinadas a fines turísticos o la exigencia habitual de cumplir con unos estándares mínimos de calidad y seguridad.

Así, se aprecia que el legislador autonómico ha adoptado una posición orientada a la delimitación de las condiciones de desarrollo de esta nueva actividad económica, actuando bajo la premisa de protección tanto de los usuarios individuales del propio servicio como de la población en general. Esta última cuestión se ha exteriorizado en el uso de los planes generales de urbanismo para la acotación del ámbito territorial de ejercicio de la actividad económica estudiada.

Por lo tanto, tal y como se ha recogido en los diversos apartados, esta posición de control adoptada por los reguladores contrasta con la tesis sostenida por las instituciones de la competencia.

En segundo lugar, se ha identificado que la CNMC actúa como garante principal de la libre competencia y de la libertad de prestación de servicios frente a los controles

impuestos por la normativa. Sus diversos dictámenes emitidos a lo largo de los años no se han visto influenciados por las fuertes presiones económicas a las que esta institución estaba sujeta, puesto que es preciso recordar la gran importancia que el sector turístico ostenta de forma tradicional en el conjunto de la economía nacional.

Por último, en relación con el breve recorrido realizado a través de los pronunciamientos jurisprudenciales recientes se han observado discrepancias entre el criterio propuesto por la CNMC y la argumentación y doctrina establecida por los tribunales respecto a la interpretación de la normativa autonómica. Esta divergencia es particularmente notable en lo relativo al uso de técnicas urbanísticas para regular la propagación de las viviendas turísticas en defensa de la habitabilidad de las ciudades. En este sentido, se ha apreciado el cambio de tendencia jurisprudencial sobre esta cuestión.

Así, mientras en el supuesto de Canarias la jurisprudencia era más reacia a aceptar restricciones al ejercicio de la actividad económica en función de la zona geográfica, en sentencias más recientes se ha manifestado a favor del uso de instrumentos, como los planes urbanísticos, para delimitar la implantación de las viviendas turísticas sin que ello conlleve un perjuicio de ningún tipo. Esto puede deberse, en parte, al creciente problema de acceso a la vivienda que se ha visto agravado en los últimos años, particularmente en los principales núcleos urbanos del país. Este motivo puede haber justificado la adopción de una postura menos estricta que la asumida por la CNMC, considerando que paliar los problemas de convivencia derivados del acceso a la vivienda puede ser justificación suficiente para su limitación.

Más allá de la concreta resolución de las cuestiones que han planteado hasta el momento, la regulación de la vivienda turística se trata de un tema de constante actualidad. El turismo, como se ha mencionado a lo largo del trabajo, es uno de los principales sectores de la economía española y a consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19, también ha sido uno de los más afectados, por lo que es probable, que, en el futuro, se reavive el debate respecto a la normativa autonómica.

En este sentido, otras de las vías que pueden dar lugar a reflexión, más allá del acceso a la vivienda ya mencionada, es la cuestión medioambiental. A estos efectos, a medida que se le da una creciente importancia al mantenimiento de la sostenibilidad urbana y se desarrollan nuevos modelos de ciudad, el argumento a favor del uso de técnicas urbanísticas podría devenir incluso más relevante.

En cualquier caso, se trata de una cuestión aún abierta, observándose las diferencias entre la legislación, la CNMC y la doctrina jurisprudencial. En el futuro cabe que se realicen nuevos análisis basados en potenciales cambios sociales y, en concreto, a medida que se atenué la situación de crisis generada por el COVID-19. Futuros estudios podrán superar las limitaciones del presente trabajo de fin de grado y arrojar más luz a una cuestión vital para la actualidad de este sector de la economía española.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. LEGISLACIÓN

ACCO, “Informe de Regulación IR 22/2015 Proyecto de decreto de reglamento de turismo de Catalunya”, 2015. Fecha de última consulta:29/03/2022. Disponible en: http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/IR-22-2015-Projecte-decret-de-reglament-de-turisme-de-Cat_CAST.pdf

ACCO, “Informe de Regulación IR 24/2016 Proyecto de decreto de reglamento de turismo de Cataluña”, 2016. Fecha de última consulta: 29/03/2022. Disponible en: http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/IR-24-2016-Nou-Avantprojecte-decret-de-reglament-de-turisme_DEF_es.pdf

ACCO, “La regulación de las viviendas de uso turístico y de los hogares compartidos contenida en el nuevo reglamento de turismo de Catalunya presenta algunos riesgos para la competencia”, 2020. Última consulta: 29/03/2022. Disponible en: http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/20200814_Ndp-Reglament-de-Turisme-CAT-CAST-14082010_DEF.pdf;

AVC, “Informe sobre el proyecto de decreto de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico”, 2018. Fecha de última consulta: 27/03/2022. Disponible en https://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/tramita_informe/informe_57/es_def/adjuntos/269_INFORME_PROYECTO_DECRETO_VIVIENDAS_USO_TURISTICO_web_es.pdf

AVC, “Informe sobre la ordenanza reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico del ayuntamiento de San Sebastián”, 2017. Última consulta: 29/03/2022. Disponible en: https://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/informes/es_informes/adjuntos/250_INFORME_ORDENACION_URBANA_DONOSTIA_web_es.pdf

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Conclusiones preliminares sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa”, 2016

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Consulta pública sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa”, 2015. Última consulta 27 de febrero 2022. Disponible en: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-regulatoria/consultas-publicas/economia-colaborativa>;

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Estudio Sobre la Regulación de las Viviendas de uso turístico en España”, 2018. Disponible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/3750422_2.pdf

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Informe económico sobre el decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias”, 2016. Disponible en https://www.cnmc.es/sites/default/files/1487914_29.pdf

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Informe económico sobre la modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico”, 2018. Disponible en <https://www.cnmc.es/sites/default/files/2276436.pdf>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Informe económico sobre 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”, 2019. Disponible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/2275359_17.pdf

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Informe económico sobre las restricciones a la competencia incluidas en el Real Decreto 1057/2015 y en la orden FOM/2799/2015, en materia de vehículos de alquiler con conductor”, 2016. Disponible en: <https://www.cnmc.es/file/107176/download>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, “Informe sobre el proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón”, 2015. Disponible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/631801_7.pdf

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Aplicación y desarrollo de la política común de visados como estímulo del crecimiento en la UE”, 2012. Última consulta: 29/03/2022. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0649&from=ES>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “Una Agenda Europea para la economía colaborativa”, 2016. Fecha de la última consulta: 15 de enero de 2022. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0356&from=ES>;

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo”, 2010. Última consulta: 29/03/2022. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0352&from=ES>

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. “Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y Marítimo”, 2014. Última consulta: 29/03/2022. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0086:FIN:ES:PDF>

Comunicación de la Comisión, “Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo”, 2007. Última consulta: 29/03/2022. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0621&from=ES>

Constitución Española (BOE 29 diciembre 1978)

Decreto 10/2021, de 22 de enero, del Consell, de aprobación del Reglamento regulador del alojamiento turístico en la Comunitat Valenciana. (DOGV 8 febrero 2021).

Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico. (BOPV 26 de julio de 2018).

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. (BOJA 11 de febrero 2016).

Decreto 36/2018, de 29 de mayo, por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha (DOCM de 11 de junio 2018).

Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña (DOGC 6 de agosto de 2020).

Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid. (BOCM 31 de julio de 2014).

Decreto foral 230/2011, de 26 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de ordenación de los apartamentos turísticos en la Comunidad Foral de Navarra (BON de 14 de noviembre 2011).

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior (DOUE núm. 376, de 27 de diciembre de 2006).

Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. (BOE 25 de noviembre de 1994).

Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE 5 junio 2013).

Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. (BOE 5 de junio de 2013).

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE 20 de marzo de 2007).

Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de marzo de 2021, sobre la definición de una estrategia de la Unión en materia de turismo sostenible. Última consulta: 29/03/2022.

Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0109_ES.html;

5.2. JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 3142/2020 de 16 julio. [Versión electrónica -base de datos Aranzadi. JUR 2020\321954]. Fecha de última consulta: 4/04/2022

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, núm. 719/2019, de 15 julio de 2019 [Versión electrónica – base de datos Aranzadi. RJCA 2019\866]. Fecha de última consulta: 4/04/2022

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 64/2018 de 14 febrero. [Versión electrónica -base de datos Aranzadi. RJCA 2018\375]. Fecha de última consulta: 4/04/2022

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife núm. 41/2017 de 21 marzo 2017 [Versión electrónica -base de datos Aranzadi. RJCA 2017\645]. Fecha de última consulta: 4/04/2022

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 291/2016 de 31 mayo. [Versión electrónica -base de datos Aranzadi. RJCA 2016\760]. Fecha de última consulta: 4/04/2022

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 292/2019 de 11 junio 2019. [Versión electrónica -base de datos Aranzadi RJCA 2019\872]. Fecha de última consulta: 4/04/2022

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1550/2020 de 19 noviembre 2020. [Versión electrónica -base de datos Aranzadi. RJ 2020\5293]. Fecha de última consulta: 4/04/2022

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 26/2019 de 15 enero. [Versión electrónica -base de datos Aranzadi. RJ 2019\276]. Fecha de última consulta: 4/04/2022

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 625/2020, de 1 de junio de 2020 [Versión electrónica -base de datos Aranzadi. RJ 2020\1461]. Fecha de última consulta: 4/04/2022

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 75/2021, de 26 de enero de 2021 [Versión electrónica -base de datos Aranzadi. RJ 2021\14]. Fecha de última consulta: 4/04/2022

5.3. OBRAS DOCTRINALES

Aguirre i Font, J. M., “La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, n.15, 2021, pp. 24-41. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/realai.15.10916>

Alonso Almeida, M. M., Celemín Pedroche, M. S., Rodríguez Antón, J. M. y Rubio Andrada, L., “La economía colaborativa. Una aproximación al turismo colaborativo en España”, *CIRIEC-España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 88, 2016, pp. 258-283. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17449696009>

Aragón Cánovas, F. y Nuñez Villanueva, V., “Las plataformas de economía colaborativa como una tendencia que fomenta el turismo colaborativo”, *En V Congreso Internacional de Turismo para Todos+VI Congreso Internacional de Diseño, Redes de Investigación y Tecnología para todos DRT4ALL*, 2015, pp. 41-64

Atxukarro Arruabarrena, I., “El urbanismo, el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y el derecho de la competencia: usos urbanísticos y ejercicio de actividades en edificios residenciales. El caso de las viviendas turísticas”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, n. 159, 2019, pp. 1-29.

Brocca Tovar, M. T., Aguirre Royuela M. A., David Fernández R. A. y Velázquez Chena L.R., “Turismo e indicadores ambientales en la Unión Europea”, *Estudios Turísticos*, n. 219, 2020, p. 9-37. Disponible en: https://turismo.janium.net/janium/Objetos/REVISTAS_ESTUDIOS_TURISTICOS/01%20turismo%20e%20indicadores.pdf

Calonge Velázquez, A., “El impacto del derecho de la Unión Europea en el derecho administrativo español. Un botón de muestra: la directiva de servicios en el sector turístico”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n. 29, 2015, pp. 55-73

Cardoso Jiménez, C., “Turismo Sostenible: una revisión conceptual aplicada”, *El periplo sustentable*, n. 11, 2006, pp. 5-21. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193420679001>

Ceballos Martín, M. M. y Pérez Guerra, R., “La configuración del Derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*. n. 35, 2009, pp. 455-515.

De la Encarnación, A. M., “El alojamiento colaborativo: Viviendas de uso turístico y plataformas virtuales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, n. 5, 2016, pp. 1-26. Disponible en <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i5.10350>

García Rubio, F., “La intervención administrativa sobre las viviendas vacacionales. Especial referencia a las entidades locales”, *Cuadernos de derecho local*, n. 49, 2019, pp. 32-81. Disponible en: https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1916/04_GARCIA_P32_P81_QDL_49.pdf?sequence=1&isAllowed=y

González Cabrera, I., “¿La necesaria regulación ‘ad hoc’ de las viviendas vacacionales? El caso de Canarias”, *Revista Internacional de Derecho del Turismo. RIDETUR*, vol. 2, n. 1, 2018, pp. 23-54. <http://www.uco.es/ucopress/ojs/index.php/ridetur/article/view/11015/10136>

Guillén Navarro, N. A., “El arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) y su entramado jurídico: el avance de Uber, Cabify y la economía colaborativa”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 9, 2018, pp. 128-147. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576462563008>

Guillén Navarro, N. A., “La vivienda de uso turístico y su incidencia en el panorama normativo español”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 45-46, 2015, pp. 101-144. Disponible en: <https://zaguan.unizar.es/record/100652?ln=en>

Otero Otaivén, M. M., “El planificador urbanístico ante el reto de la ordenación de las viviendas de uso turístico. Legitimidad y oportunidad”, *La ciudad del siglo XXI : Transformaciones y retos: Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)*, 2020, pp.285-293.

Roca Fernández-Castanys, M. L., “¿Matando la gallina de los huevos de oro?: algunos apuntes sobre la nueva regulación de las viviendas de uso turístico (especial referencia al caso andaluz)”, *Revista Internacional de Derecho del Turismo. RIDETUR*. vol. 1, n. 2, 2017, pp.1-23. Disponible en : <https://doi.org/10.21071/ridetur.v1i2.10210>

Rodríguez-Arana Muñoz, J., “Sobre la distribución de competencias en materia de turismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, vol. 32, 2018, pp. 369-406.

Román Márquez, A., “Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 10, 2018, pp. 22-39.

Socías Camacho, J. M., “Estado regulador y alojamiento colaborativo. El régimen de la intervención pública limitadora de la prestación del servicio”, *Revista de Administración Pública*, n. 205, 2018, pp. 131-170. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.205.04>

5.4. RECURSOS DE INTERNET

CEHAT, “Los pisos turísticos, responsables parciales del aumento del precio del alquiler”, 8 octubre 2021. Fecha de última consulta 27/03/2022. Disponible en: <https://cehat.com/wp-content/uploads/2021/10/08102021-Los-pisos-turisticos-responsables-parciales-del-aumento-del-precio-del-alquiler.pdf>

Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos, “Respuesta a la Consulta pública sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa”,

2014, pp. 1-21. Fecha de última consulta: 27/03/2022. Disponible en: <https://www.cnmc.es/file/172231/download>

Eurostat, “Annual number of guest nights and stays at short-stay accommodation offered via collaborative economy platforms, by origin (domestic vs international), 2019”. Última consulta: 29/03/2022. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Annual_number_of_guest_nights_and_stays_at_short-stay_accommodation_offered_via_collaborative_economy_platforms_by_origin_\(domestic_vs_international\),_2019_15-12-2021.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Annual_number_of_guest_nights_and_stays_at_short-stay_accommodation_offered_via_collaborative_economy_platforms_by_origin_(domestic_vs_international),_2019_15-12-2021.png)

Eurostat, “Short-stay accommodation offered via online collaborative economy platforms”, 2022. Última consulta: 26 de febrero de 2022. Consultado en línea: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms

Gutiérrez H, y Muñoz R., “La presión del taxi no logra frenar la eclosión de los VTC”, *El País*, 30 noviembre 2017. Última consulta: 29/03/2022. Disponible en: https://elpais.com/economia/2017/11/29/actualidad/1511978845_184258.html

HOTREC, “Compliance with taxation in the collaborative economy, along with consumer protection, make registration of activity a must for a healthy single market”, 15 diciembre 2017. Última consulta el 23 de febrero 2023. Disponible en: <https://www.hotrec.eu/wp-content/customer-area/storage/8f28c1482258f93a39d88010a39374ac/Compliance-with-taxation-in-the-collaborative-economy-along-with-consumer-protection-make-registration-of-activity-a-must-for-a-healthy-single-market-15-december-2017.pdf>

HOTREC, “HOTREC and EFFAT urge the European Commission to make publicly available the proposal for guiding policy principles for short-term accommodation rental services in the so called collaborative economy”, 16 de noviembre 2017. Última consulta: 23 de febrero 2022. Disponible en: <https://www.hotrec.eu/wp-content/customer-area/storage/5443968040ad327aebf95d51a4dde15f/HOTREC-and-EFFAT-urge-the-Commission-to-make-publicly-available-the-proposal-for-guiding-policy-principles-for-short-term-accommodation-rental-services-in-the-collaborative-economy-16-november-2017.pdf>

Instituto Nacional de Estadística, “Coyuntura Turística Hotelera (EOH/IPH/IRSH)”, 2021. Fecha de última consulta: 15 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.ine.es/daco/daco42/prechote/cth1121.pdf>;

Instituto Nacional de Estadística, “Cuenta Satélite del Turismo de España (CSTE). Revisión estadística 2019”, 2022. Fecha última consulta 15/01/2022. Disponible en https://www.ine.es/prensa/cst_2020.pdf

Instituto Nacional de Estadística, “Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad”, 2021. Fecha de última consulta: 15 de enero de 2022. Disponible en: https://www.ine.es/prensa/experimental_viv_turistica_0821.pdf

Instituto Nacional de Estadística, “Viviendas turísticas, plazas y plazas por vivienda turística. Total nacional, Comunidades Autónomas y provincias”, 2021. Fecha de última consulta: 5/01/2022. Disponible en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=39364&L=0>

Luis C., “¿Qué piden los taxistas? Las claves para entender la huelga y el conflicto entre taxis y VTC”, *El Mundo*, 28 de enero 2019. Última consulta: 29/03/2022. Disponible en <https://www.elmundo.es/economia/2019/01/23/5c4852c1fdddf9b028b45d4.html>