

5/18

dictamen

Sobre el Proyecto de Decreto

de viviendas y habitaciones de viviendas particulares
para uso turístico.

Bilbao, 19 de marzo de 2018



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

I.- INTRODUCCIÓN

El 26 de febrero de 2018 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, solicitando dictamen sobre el “*Proyecto de Decreto de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico*”, según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

Esta norma tiene por objeto la ordenación del alojamiento en viviendas para uso turístico y en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico, contempladas en el artículo 36. 1, apartados b) y c), de la Ley 13/2016, de Turismo.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de estas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El día 12 de marzo de 2018 se reúne la Comisión de Desarrollo Económico y a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo de 19 de marzo donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El “*Proyecto de Decreto de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico*” consta de exposición de motivos, 25 artículos distribuidos en cinco capítulos, una disposición adicional, una transitoria, tres disposiciones finales y un anexo.

Explica, en primer lugar, que La Ley 13/2016, de Turismo, anuncia, como una de las novedades en la ordenación del sector, la regulación del alojamiento en viviendas particulares, recuperando de esta manera una figura que, a raíz de la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación, ha ido abriéndose paso con gran empuje en los últimos tiempos.

En efecto, la Ley dispone que las viviendas y las habitaciones de viviendas particulares para uso turístico son empresas turísticas de alojamiento, perfilando el concepto legal de estas figuras en los artículos 53 y 54. Como en el resto de actividades turísticas, para iniciar su ejercicio es necesario presentar una declaración responsable, que permite su inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi, así como ajustarse al régimen específico que se establezca en desarrollo de la Ley.

La intervención administrativa sobre estas figuras alojativas se conecta con la aparición de los canales electrónicos de comercialización, que permiten poner en relación a los titulares de los bienes o servicios con sus potenciales usuarios. La irrupción, por tanto, de estas nuevas posibilidades de contacto, que ha modificado sustancialmente el mercado, reclama medidas normativas específicas. En este sentido, ha de considerarse que 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.

Desde otro punto de vista, la aparición en el mercado de estos nuevos agentes se ha producido, en demasiadas ocasiones, a través de la llamada “economía sumergida”, esto es, con incumplimiento de la normativa aplicable, especialmente en el ámbito fiscal. Dicha circunstancia, además de atentar contra la competencia en igualdad de condiciones con las demás empresas de alojamiento, daña también el interés general, al privar al erario público de unos recursos necesarios para el sostenimiento de los servicios públicos.

En este orden de cosas, el presente Decreto aborda la regulación del alojamiento en viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico, partiendo de la libertad de establecimiento, con la finalidad de garantizar, igualmente, el principio de legalidad y la debida ponderación de todos los intereses afectados.

En tal sentido, los objetivos de esta disposición se orientan, de un lado, hacia la protección de las personas usuarias de los alojamientos, quienes, dada la propia naturaleza de la actividad turística, se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad. Con tal finalidad, la presente norma concreta los requerimientos exigibles a las viviendas, en relación con sus características edificatorias y su capacidad máxima, así como las condiciones que han de reunir para su puesta a disposición de los usuarios; las obligaciones relativas al seguro de responsabilidad civil y en materia de seguridad ciudadana; la exhibición de un distintivo identificativo del alojamiento en el inmueble; los requisitos que permitan su disfrute en condiciones de seguridad física, y las condiciones que permitan contribuir a que las relaciones entre las partes interesadas se lleven a cabo con una mayor seguridad jurídica.

En tal sentido, no puede olvidarse que el alojamiento turístico se desarrolla en un entorno residencial, en el que se hace preciso compatibilizar la actividad alojativa con la normal convivencia vecinal y el derecho de las demás personas a disfrutar de su vivienda sin especiales perturbaciones. Con tal finalidad, el Decreto incorpora la posibilidad que tienen las comunidades de propietarios de prohibir la actividad alojativa, de conformidad con lo establecido en la Ley de Propiedad Horizontal. Igualmente, en este orden de cosas, la disposición contempla expresamente la obligación de las personas que utilicen estos alojamientos de respetar las normas de convivencia vecinal, e incorpora dicha obligación, como uno de los contenidos de la información que necesariamente ha de suministrarles el titular de la actividad.

De otro lado, como ya ha quedado señalado, la regulación de las viviendas para uso turístico tiene también como objetivo promover el cumplimiento de la normativa aplicable a este tipo de actividad, así como facilitar que se observen debidamente las obligaciones fiscales a que están sujetos quienes ostenten la titularidad de las viviendas, como operadores económicos que son.

Precisamente, en relación con los ámbitos del urbanismo y medioambiental, la regulación del presente Decreto es plenamente respetuosa con el principio de autonomía municipal,

reconociendo las atribuciones que Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, otorga a los Ayuntamientos, en relación con la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, y la Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, así como la normativa básica estatal.

El capítulo I (arts. 1 a 4), bajo el epígrafe “Disposiciones generales”, señala el objeto y ámbito de aplicación de la norma y define los conceptos y elementos regulatorios de estas figuras alojativas.

El capítulo II (arts. 5 a 10) dedicado al “Régimen de intervención administrativa”, contempla el contenido de la declaración responsable de inicio de actividad turística; establece quién puede ser titular de la misma; regula el modo en que ha de efectuarse la inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi; y señala el procedimiento de comprobación administrativa del cumplimiento de los requisitos de la actividad, previendo la solicitud de informe a los Ayuntamientos, relativo a las cuestiones de competencia municipal, y la disponibilidad de la documentación justificativa por parte de las personas interesadas, así como el procedimiento a seguir en caso de constatarse inexactitud, falsedad u omisión en los datos o informaciones incluidos en la declaración responsable o no presentarse la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos; finalmente, contempla la modificación y cese en la actividad.

El capítulo III (arts. 11 a 18) por su parte, regula las “Condiciones y régimen de funcionamiento de la actividad alojativa”, señalando la obligación de cumplir toda la normativa que sea aplicable a las viviendas para uso turístico, haciendo una especial referencia a los requisitos edificatorios y a la capacidad máxima del alojamiento; estableciendo las condiciones de inmediata disponibilidad; los requerimientos en garantía de la seguridad del uso de la vivienda; la obligación de utilizar un distintivo oficial que identifique estas modalidades alojativas; los términos en que ha de contratarse el seguro de responsabilidad civil; las obligaciones de información en materia de seguridad ciudadana; y finalmente, el cumplimiento de las normas de propiedad horizontal, en viviendas sometidas a este régimen de propiedad.

El capítulo IV (arts. 19 a 23) tiene por objeto establecer las “Obligaciones en relación con la prestación de la actividad turística”, a cuyo efecto se señala la necesidad de identificar con el número de inscripción registral de todo acto de promoción, comercialización o facilitación del alojamiento en viviendas o habitaciones; de otro lado, se especifica el contenido de la información que ha de facilitarse a las personas usuarias del alojamiento, sobre las condiciones de la oferta; así como en relación con el precio de los servicios; y con la posibilidad de formular denuncias, quejas y reclamaciones; finalmente, el capítulo se cierra con un precepto sobre las obligaciones de las personas usuarias de estos alojamientos turísticos.

El texto articulado se cierra con el capítulo V (arts. 24 y 25) dedicado al régimen sancionador, que contiene una remisión a la Ley 13/2016, de Turismo, y prevé la sanción de apercibimiento para infracciones leves.

La Disposición Adicional tiene como finalidad contemplar la perspectiva de género en todos los documentos de recogida de datos derivados de la aplicación del Decreto.

La Disposición Transitoria otorga un plazo de 6 meses para su adaptación a quienes, siendo titulares de viviendas o habitaciones a la entrada en vigor de la presente disposición, hubieran presentado declaración responsable y estuvieran inscritos en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi.

Por último, la Disposición Final Primera introduce una modificación en el Decreto 198/2013, de 16 de abril, por el que se regulan los apartamentos turísticos, al objeto de adaptarlo al concepto de apartamento turístico en conjunto de la Ley 13/2016, de Turismo.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

A) Valoración general

Se presenta a nuestra consideración el “*Proyecto de Decreto de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico*”, como desarrollo de los arts. 53 y 54 de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo en Euskadi, para regular las viviendas privadas que se ofertan para alquiler vacacional, a través de plataformas como *Airbnb*, *Homeaway* y similares (el llamado “hospedaje colaborativo”).

Se trata de una figura que, gracias las facilidades que permiten las tecnologías de la información, se ha extendido en muy poco tiempo, de manera que, en la Unión Europea, según cifras de EUROSTAT de 2017, fue empleada por el 17% de sus habitantes en el último año, y por más del 20% de los/as ciudadanos/as de Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido (18% en España)¹.

Se regula una cuestión polémica, especialmente en algunas capitales europeas, por lo que consideramos oportuno que se aborde esta regulación, que constituye el desarrollo reglamentario previsto por la Ley de Turismo en la materia en cuestión y adapta su contenido a las diversas sentencias dictadas al respecto².

No obstante, queremos señalar algunos riesgos que pueden derivarse de la expansión de la figura del hospedaje colaborativo:

- En el mercado de la vivienda de alquiler residencial. Si se sustituye vivienda residencial por vivienda para turistas de manera masiva, se reduce la oferta y se dificulta el alquiler, con el consiguiente aumento de las rentas y los problemas que ello puede generar para aquellas personas que únicamente pueden optar a una vivienda a bajo alquiler.
- En determinadas zonas existe el riesgo de sustituir población estable por población flotante. Este desplazamiento de población puede tener consecuencias negativas en las ciudades más turísticas y sus barrios, consecuencias sociales, en el transporte, en sus infraestructuras o en el propio modelo de ciudad. A ello se añade la necesidad de mantener el equilibrio entre el flujo de turistas y la protección de las personas residentes en las zonas afectadas.
- Existe, asimismo, un riesgo de que algunas plataformas intermediarias actúen de manera opaca y bordeando la legalidad a través de trabajadores/as pantalla para esconder la identidad del auténtico propietario, por lo que consideramos que debe existir un mayor control sobre estas empresas y situaciones.

B) La conexión con la normativa municipal

Se trata de un nuevo tipo de operadores económicos que, obviamente, además de los requisitos recogidos en este Decreto, deberán cumplir los correspondientes a normativa municipal en

1. Ver datos de EUROSTAT: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8558013/9-20122017-AP-EN.pdf/027d727b-4e06-45dc-b12a-2910eff57069>

2. Entre ellas, y muy importante, la que indica que estas plataformas no son un mero intermediario técnico (la reciente de Valencia en relación a HomeAway), sino intermediarias de una actividad económica y, por tanto, un agente más en el servicio turístico que debe acogerse a la Ley de Turismo y a sus prerrogativas sobre control de la oferta ilegal y la obligación de inscripción en el Registro.

cuanto a Suelo y Urbanismo y los relativos a la protección del Medio Ambiente; así como cumplir con las obligaciones fiscales correspondientes. Por todo ello, resulta especialmente necesaria su regulación y, en concreto, el Decreto que nos ocupa.

En relación a su conexión con la normativa municipal, y sin pretender el menoscabo de las competencias atribuidas a los ayuntamientos, queremos señalar un riesgo: el derivado de la existencia de municipios que no dispongan de normativa al respecto o que, teniéndola, no regulen cuestiones relevantes como el número máximo de viviendas y habitaciones en viviendas turísticas en una propiedad horizontal, su ubicación o los requisitos mínimos que estas han de cumplir.

En tales casos, únicamente sería aplicable el Decreto que se nos consulta y, en algunos aspectos, este podría ser insuficiente en sus contenidos para garantizar el objeto pretendido, que es regular una actividad económica con las garantías precisas para todas las partes afectadas. Por ese motivo, entendemos que el proyecto de Decreto debería ampliar su contenido para cubrir subsidiariamente la eventual ausencia de normativa municipal aplicable.

Asimismo, y en relación a la necesaria coordinación con las normativas municipales, consideramos que sería deseable la incorporación en el Decreto de un artículo de colaboración interadministrativa.

Por otra parte, queremos señalar nuestro total acuerdo con la supeditación al consentimiento de la comunidad de vecinos para realizar la actividad objeto de regulación, en los términos recogidos por el art. 18, "*Cumplimiento de las normas de propiedad horizontal*".

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Art. 1. Objeto y ámbito de aplicación

En primer lugar, se recomienda, en el **apartado 1** de este artículo, la **sustitución del segundo párrafo** por el texto destacado en negrita:

1. El presente Decreto tiene por objeto la ordenación del alojamiento en viviendas para uso turístico y en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico, contempladas en el artículo 36. 1, apartados b) y c), de la Ley 13/2016, de Turismo.

Son viviendas para uso turístico las viviendas, cualquiera que sea su tipología, que se ofrezcan o comercialicen como alojamiento por motivos turísticos o vacacionales, siendo cedidas temporalmente por la persona propietaria, explotadora o gestora y comercializadas directamente por ella misma o indirectamente, a terceros, de forma reiterada o habitual y a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad...

El texto señalado se recoge en el art. 53-1 de la Ley de Turismo, y parece lógica su incorporación en las definiciones que se dan en este artículo, para mayor seguridad jurídica.

En segundo lugar, consideramos de suma importancia que el proyecto de Decreto haga constar, como parte de la definición de su ámbito de aplicación, que éste no regulará los establecimientos de agroturismo y casas rurales, y que en tales supuestos se aplicará su normativa reguladora específica. Y ello, en primer lugar, por razones de claridad, puesto que la Ley de Turismo, en sus arts. 49 y 50, define y regula, específicamente, este tipo de establecimientos.

Por ese motivo, consideramos más adecuada la redacción del **apartado segundo** de este artículo que se recogía en el primer borrador del proyecto de decreto:

“2. Las normas contenidas en este Decreto no serán de aplicación a los alojamientos que presten las personas agricultoras y ganaderas en los caseríos integrados en una explotación agraria, o los que se lleven a cabo en el medio rural, en edificios de arquitectura característica de la zona. En tales supuestos, se estará a lo que disponga la normativa específica reguladora de los establecimientos de agroturismos y casas rurales”.

Opinamos que debe diferenciarse entre las modalidades alojativas como agroturismos/casas rurales y las viviendas para uso turístico, y que si un alojamiento cumple las condiciones para ser agroturismo o casa rural (según vienen definidas por el art. 49 de la Ley de Turismo), debería aplicarse su normativa propia, con objeto de preservar las modalidades específicas del medio rural.

Con ello se pretende que en el medio rural únicamente existan aquellas modalidades alojativas que le son características; esto es, agroturismos, casas rurales, apartamentos rurales, hoteles rurales y Albergue Turístico Rural, todas ellas recogidas en el Decreto 199/2013, de 16 de abril, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural. De no ser así, el hecho de que la normativa actualmente aplicable a estas figuras sea mucho más exigente que la que ahora se nos consulta en cuanto a obligaciones y requisitos (relacionados, por ejemplo, con la baja tensión, autoprotección, legionelosis, etc.), puede llevar a la desaparición del turismo rural como tal.

Art. 5. Declaración responsable de inicio de actividad turística en viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico

Se recomienda, en el **apartado 2** de este artículo, la **adición** del texto destacado en negrita:

“2. La declaración responsable se presentará, en los lugares y formas previstos en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, así como a través del Registro Telemático del Departamento competente en materia de turismo, según el modelo oficial que figura en el Anexo I del presente Decreto, que estará disponible por medios telemáticos, en la sede electrónica del Gobierno Vasco (www.xxx@euskadi.eus), así como en formato papel, en sus oficinas territoriales...”

Parece deseable que este modelo de declaración responsable se incorpore como Anexo I al presente proyecto de Decreto, y que se indique el link a la página web donde se puede descargar. Así mismo, consideramos relevante indicar cómo y dónde puede presentarse.

En consecuencia, la referencia al “anexo I” contenida en el art. 15-3, “*Distintivo de vivienda o habitación para uso turístico*”, pasaría a ser el “anexo II”.

Art. 11. Cumplimiento de la normativa vigente

En primer lugar, consideramos conveniente que la referencia a los arts. 53-2 y 54-2 de la Ley de Turismo que se recoge en este artículo sea ajustada al texto original, por lo que se recomienda, en este artículo, la **modificación** destacada en negrita:

“De conformidad con lo dispuesto por los artículos 53.2 y 54.2 de la Ley 13/2016, de Turismo, las viviendas deberán cumplir con todos los requisitos exigidos por la normativa en materia de infraestructuras, urbanismo, construcción y edificación, seguridad, medio ambiente, sanidad y consumo,

higiene y salud laboral en cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, así como cualquier otra normativa que les sea de aplicación”.

En segundo lugar, recomendamos la **adición de un apartado segundo**, que deje clara la finalidad de las viviendas y habitaciones de uso turístico y evite situaciones de abuso obviando la normativa de arrendamientos urbanos (Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos):

“2. Así mismo, las viviendas para uso turístico y las habitaciones de viviendas particulares para uso turístico, en cuanto modalidades de alojamiento turístico, no podrán utilizarse como residencia permanente, ni con cualquiera otra finalidad distinta del uso turístico”.

V.- CONCLUSIÓN

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del *“Proyecto de Decreto de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico”*, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 19 de marzo de 2018

Vº Bº El Presidente

Francisco José Huidobro Burgos

La Secretaria General

Emilia Málaga Pérez