

LA REGULACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO: PRINCIPALES RESTRICCIONES Y ACTUACIONES DE LA CNMC

The Regulation of Touristic Dwellings: main restrictions and actions of the CNMC

Laura ROMERO VALERO

Técnico en la Subdirección de Estudios e Informes
Departamento de Promoción de la Competencia
CNMC.

Cristina VALLEJO GIL

Jefa de Servicio en la Subdirección de Estudios e Informes
Departamento de Promoción de la Competencia
CNMC

Resumen

El reciente desarrollo de las plataformas digitales ha facilitado la expansión de la oferta de viviendas de uso turístico y su consolidación como alternativa al alojamiento tradicional en España. En los últimos años, Comunidades Autónomas y municipios han aprobado regulación sobre las viviendas de uso turístico, bien a través de la normativa turística o de alojamientos turísticos, bien a través de normativa urbanística. Esta normativa introduce restricciones a la competencia en el mercado de alojamiento turístico y con frecuencia no satisface los principios de necesidad y proporcionalidad. La CNMC, en el marco de su actividad de promoción de la competencia, ha utilizado su labor consultiva a través de informes de proyectos normativos y estudios, así como su capacidad para impugnar normas restrictivas de la competencia con el objetivo de promover una mejora de la regulación en este sector.

Abstract

The recent development of digital platforms has promoted the rapid growth in the number of tourist rentals in Spain, which are nowadays competing with traditional operators. In recent years, Autonomous Communities and municipalities have passed regulation on tourist rentals, either by means of tourism laws or by urban planning instruments. These regulations impose obstacles for effective competition in the tourist accommodation market and, frequently, they do not fulfil the principles of necessity and proportionality. The CNMC, in its competition advocacy duties, has used non-binding instruments, such as regulatory reports and market studies, as well as court challenges of regulatory provisions that restrict competition in order to promote a better regulation in this sector.

Palabras clave: Turismo | Regulación | Urbanismo | Política de Competencia |

Keywords: Tourism | Regulation | Real-estate | Competition policy |

I. INTRODUCCIÓN

El sector de alojamientos turísticos ha experimentado cambios importantes en España en los últimos años. El desarrollo tecnológico ha impulsado la creación y extensión de las denominadas plataformas digitales en este sector. Estas plataformas han permitido la entrada masiva de las viviendas de uso turístico en el mercado, lo que ha generado un incremento considerable de la oferta de alojamiento turístico y mejoras en esta en términos de localización, calidad, variedad y precios para los consumidores.

La expansión de las viviendas de uso turístico ha dado lugar a un intenso debate público acerca de sus efectos. En concreto, se ha llamado la atención sobre cuestiones como el impacto de las viviendas de uso turístico sobre los precios de la vivienda, la convivencia vecinal o el medioambiente.

Al hilo de este debate, numerosas Comunidades Autónomas y municipios han aprobado o modificado la regulación sobre las viviendas de uso turístico, bien a través de la normativa turística o de alojamientos turísticos, bien a través de normativa urbanística. Esto ha dado lugar a que España presente en la actualidad un marco normativo complejo.

Además, con frecuencia, estos cambios regulatorios han supuesto la introducción de distorsiones sobre la competencia efectiva, aspecto que ha suscitado la preocupación de la Autoridad de Competencia en España. En este sentido, la CNMC ha desplegado sus esfuerzos en el ámbito de la promoción de la competencia para minimizar el impacto de estas restricciones, a través de la realización de Estudios o informes sobre normas. Además, ante la proliferación de normativa contraria a los principios de regulación económica eficiente, la CNMC ha ido un paso más allá impugnando la normativa — autonómica o local— que ha resultado más gravosa en términos de competencia, como tendremos ocasión de analizar.

En este contexto, la litigiosidad en este ámbito se ha elevado en los últimos años, y está dando lugar una jurisprudencia heterogénea.

El presente documento, que parte de la experiencia en el análisis de la regulación de las viviendas turísticas de la CNMC, tiene por objeto explicar las principales conclusiones alcanzadas en relación con los problemas más relevantes que sobre la competencia plantea dicha regulación, así como las principales actuaciones llevadas a cabo por la autoridad de competencia al respecto.

II. LA REGULACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO

El crecimiento experimentado por las plataformas que comercializan viviendas de uso turístico en España ha impulsado un importante desarrollo normativo en los últimos años.

En una primera fase, han sido las distintas Comunidades Autónomas las que han desarrollado normativa nueva o han introducido cambios en la ya existente, generalmente mediante legislación turística. En una segunda fase, más reciente, se ha producido el desarrollo o modificación de normativa por parte de algunos municipios, en virtud de sus competencias en materia de planificación urbanística.

Con respecto a la normativa autonómica, se puede afirmar que, en general, establece una diferencia entre las viviendas de uso turístico y los apartamentos, que ya contaban con normativa previa al desarrollo de las primeras. La principal diferencia regulatoria radica en que la vivienda turística es una vivienda destinada a un uso residencial, que puede pertenecer a un particular y se puede encontrar en una

comunidad de vecinos, mientras que los apartamentos turísticos están destinados a un uso de servicios de alojamiento, ocupando normalmente todo un edificio destinado a este fin. Estos, además, deben cumplir con una serie de requisitos adicionales, como poseer una recepción y zonas comunes, y se clasifican por categorías¹.

Con anterioridad a la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) en 2013, las viviendas de uso turístico se encontraban reguladas por la figura del arrendamiento por temporada. Bajo esta normativa, se aplicaba la libertad de las partes para la contratación de este tipo de viviendas, sin ningún requisito de comunicación previa de este tipo de actividad a la Administración².

Sin embargo, con la modificación de la LAU mediante la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, se excluyó de su ámbito de aplicación este tipo de viviendas. En concreto, el artículo 5 recoge que *"la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial"*.

Así, en la actualidad, el alquiler de viviendas promocionadas en "canales de oferta turística" se remite a la regulación en materia turística, lo que entraría dentro de las competencias de las Comunidades Autónomas³, que desde entonces —y a excepción de Comunidades como Cataluña o Baleares que ya contaban con regulación propia específica para este tipo de alojamientos— han propuesto y aprobado sus respectivas normativas para regular la cesión de toda o parte de una vivienda para uso turístico.

En cuanto a la regulación de ámbito municipal, son varios los ayuntamientos que han desarrollado normativa que regula las viviendas de uso turístico, a partir de normativa urbanística y de usos de suelo a través de modificaciones de sus Planes Urbanísticos respectivos o de ordenanzas municipales ad hoc. Son fundamentalmente los ayuntamientos de ciudades que han experimentado un mayor crecimiento de vivienda turística, como Madrid, Barcelona, Valencia o Palma de Mallorca.

La normativa de viviendas de uso turístico, tanto a nivel autonómico como municipal, introduce restricciones a la competencia en forma de barreras de acceso al mercado y de ejercicio de la actividad.

Es preciso señalar que la normativa de aplicación a todas las Administraciones públicas requiere que cuando estas hagan uso de su potestad reglamentaria, lo hagan de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad⁴. Por su parte, el artículo 5 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado (LGUM) supone la exigencia para las autoridades de motivar la necesidad de los límites que impongan para el acceso o el desarrollo de una actividad y que establezcan en el ejercicio de sus respectivas competencias en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el

¹ Indicadas con el número de llaves que se les asignan.

² Según el artículo 4.2 de la LAU «los arrendamientos de vivienda se regirán por los pactos, cláusulas y condiciones determinados por la voluntad de las partes, en el marco de lo establecido en el título II de la presente ley y, supletoriamente, por lo dispuesto en el Código Civil».

³ La Constitución española establece en su artículo 148.1.18 que las Comunidades Autónomas pueden asumir las competencias en materia de promoción y ordenación turística en su ámbito territorial, algo que han hecho todas ellas a través de sus estatutos de autonomía.

⁴ Artículo 129 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio⁵.

Para que la normativa cumpla el principio de necesidad, la autoridad competente debe hacer explícitos los objetivos que persigue con dicha normativa y estos deben responder a la salvaguarda de alguna razón de imperioso interés general o a la corrección de un fallo de mercado. Respecto al principio de proporcionalidad, se requiere que cualquier límite o requisito establecido por la normativa sea proporcionado y que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador de la competencia para lograr los objetivos que persigue dicha normativa.

II.1 Principales restricciones a la competencia en la normativa

A continuación, se analizan las principales restricciones detectadas, tanto en la normativa autonómica como municipal, desde la óptica de la competencia y la regulación económica eficiente. Este apartado está basado en la experiencia adquirida por la CNMC en el análisis de la normativa reguladora de las viviendas de uso turístico, que viene recogida, hasta la fecha de su publicación, en el Estudio de la CNMC de 2018 sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España⁶.

II.1.1 Declaración responsable con obligación de inscripción en registro

Numerosas normativas autonómicas sobre viviendas de uso turístico establecen la exigencia conjunta de presentar la declaración responsable e inscribir la vivienda en un registro, condicionando el inicio de la actividad a la confirmación por la Administración de la inscripción en dicho registro. Esta triple exigencia anula el objetivo inherente de la declaración responsable, que pretende no obstaculizar el desarrollo de la actividad y dinamizar el mercado, convirtiéndola de facto en una autorización administrativa.

Así, en la definición recogida en el artículo 4.6 de la Directiva de Servicios sobre el régimen de autorización se considera como tal, además de la mera exigencia de una autorización con carácter formal, cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio. Por tanto, el doble requisito de declaración responsable e inscripción en registro se puede englobar dentro del régimen de autorización.

Tanto la Directiva de Servicios⁷ como su transposición al ordenamiento jurídico español en la Ley 17/2009⁸ establecen la excepcionalidad del régimen de autorización, por lo que su implantación debería producirse exclusivamente en aquellas circunstancias y sectores donde esta fuera necesaria por la existencia de una razón imperiosa de interés general y, en todo caso, esta debería regirse por los principios de regulación económica eficiente, tal y como establece la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

⁵ "Razón imperiosa de interés general: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural".

⁶ CNMC (2018a): "[E/CNMC/003/18](#): Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España".

⁷ Artículo 9.

⁸ Artículo 5.

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

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

II.1.2 Prohibición del alquiler por habitaciones

En distintas normativas autonómicas se prohíbe o ha prohibido el alquiler temporal por estancias de las viviendas de uso turístico, permitiendo exclusivamente la cesión de la vivienda completa.

Esta prohibición impide que el propietario o titular del inmueble pueda alquilar aquellas habitaciones que no están siendo utilizadas para su uso personal, para uso turístico. Esta posibilidad, que forma parte de la libertad personal y de la libertad de empresa, supone una mejor asignación de recursos infrautilizados (en este caso, las estancias no habitadas o no utilizadas de la vivienda).

Además, el alquiler por habitaciones para uso turístico supone, en general, una forma de alojamiento a un precio inferior al de la vivienda completa, por lo que su prohibición priva a los usuarios del acceso a una oferta de alojamiento turístico más económica.

Esta restricción atenta contra la libertad de empresa sin satisfacer el criterio de necesidad puesto que no responde a la salvaguarda de ningún objetivo de interés público. En el mercado de alquiler a largo plazo, esta práctica es muy frecuente, sin que existan problemas asociados a su ejercicio y, por otra parte, esta práctica coincide con la actividad que realiza un hotel o un hostel: alquilar habitaciones por separado.

II.1.3 Requisitos técnicos y equipamientos mínimos

Con frecuencia, la normativa autonómica impone una serie de características que deben tener las viviendas de uso turístico, en forma de requisitos técnicos y equipamientos mínimos, con el objetivo de garantizar la habitabilidad en la vivienda o una calidad considerada suficiente o recomendable por la administración competente, que incrementan los costes administrativos de acceso al mercado y de ejercicio de la actividad.

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

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

Estos requisitos, al elevar los costes de entrada e impedir la diferenciación, limitan la competencia. Por este motivo, este tipo de servicios de valor añadido no deberían constituir una obligación para su puesta a disposición en el mercado.

En el mercado de alojamiento tradicional, la justificación de estos requisitos de equipamiento residía en la existencia de información asimétrica entre los propietarios del establecimiento (que conocían todas las características de este) y los usuarios (que carecían de esta información). Existían además elevados costes de búsqueda por parte de los usuarios, en parte paliados por un sistema de certificación pública. En este contexto, podía justificarse, en determinadas ocasiones, la necesidad de cierta regulación para señalar la calidad y las características del alojamiento.

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

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

II.1.4 Restricciones de tipo urbanístico

Este tipo de restricciones se encuentran habitualmente en normativa de carácter municipal, aunque también se han detectado en normativa autonómica. En general, la CNMC considera que carece de justificación económica determinar mediante el planeamiento urbanístico dónde puede establecerse una vivienda de uso turístico o cuál es el número de viviendas turísticas que tiene que haber en un área determinada. En el supuesto de que existan externalidades negativas específicas de este tipo de viviendas, se deberían corregir con mecanismos más proporcionados que la prohibición o limitación del número de viviendas de uso turístico.

Moratorias en la concesión de licencias de alojamientos turísticos

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

Por su parte, en enero de 2018, el Ayuntamiento de Madrid estableció también la suspensión durante un año en la concesión de licencias para todos los tipos de alojamiento turístico, ubicados en edificios residenciales, del distrito centro de Madrid⁹. Esta moratoria se amplió en julio de 2019¹⁰.

⁹ Acuerdo de la Junta de Gobierno de 1 de febrero de 2018, en virtud del cual se suspende la realización de actos de uso del suelo, de construcción y edificación y de ejecución de actividades, excepto licencias de primera ocupación y funcionamiento, por un plazo de un año ampliable a otro más, en una serie de distritos de Madrid.

¹⁰ Apartado cuarto del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 26 de julio de 2018 por el que se aprueba parcialmente el Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje (BOCAM de 17 de agosto).

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

Las externalidades negativas asociadas a un número elevado de alojamientos turísticos en determinadas zonas de las ciudades, por los problemas de congestión o convivencia entre residentes y turistas que generan, no son exclusivas de las viviendas de uso turístico y serían atribuibles a todos los alojamientos, incluidos los tradicionales (hoteles y apartamentos turísticos), por lo que las limitaciones o prohibiciones no deberían limitarse a las primeras.

En todo caso, un instrumento más proporcionado y menos distorsionador de la competencia que las moratorias, para corregir los problemas de congestión en determinadas zonas de la ciudad por un excesivo número de alojamientos turísticos, sería la intervención mediante un impuesto o tasa sobre la estancia en alojamientos turísticos, sin diferenciación del tipo de alojamiento. El impuesto es un instrumento eficiente y flexible ya que graba las pernoctaciones, teniendo en cuenta el grado de utilización de la vivienda para uso turístico, lo que permite corregir las posibles externalidades negativas generadas por dicha vivienda.

Restricciones por usos del suelo

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

Este era el caso de la normativa de viviendas turísticas de Canarias¹¹, que prohibía la ubicación de viviendas de uso turístico en edificaciones en suelos turísticos, zonas turísticas, urbanizaciones turísticas o urbanizaciones mixtas residenciales turísticas¹².

La localización geográfica es una variable fundamental en el mercado de alojamiento turístico y los operadores tienen incentivos a concentrarse en determinadas zonas, más atractivas para la demanda por sus servicios y centros de ocio, o por estar cerca de paisajes naturales o centros culturales-históricos, o por una combinación de estos¹³.

En el mercado del suelo pueden existir determinados tipos de fallos de mercado, generalmente vinculados a externalidades por usos incompatibles. En el caso de Canarias, la prohibición de que las viviendas de uso turístico se localicen en el suelo planificado para dicho uso sería inconsistente con los objetivos de la planificación urbanística. En el supuesto de que estas viviendas generaran externalidades por usos incompatibles similares a las de otros alojamientos turísticos, al forzar a las viviendas a localizarse en otras zonas distintas de las turísticas, se estaría contribuyendo a que

¹¹ Decreto 113/2015 por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

¹² El artículo 3.2 del Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias fue anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en 2017, sentencia que fue confirmada por el Tribunal Supremo en 2019.

¹³ CNMC (2015): "[LA/03/15](#) 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".

estas viviendas generen dichas externalidades en esas otras zonas, muchas residenciales.

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

Restricciones por zonas o barrios (zonificación)

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

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

El motivo alegado para la zonificación es, en algunos casos, el de paliar los problemas de congestión y externalidades negativas que generarían los alojamientos turísticos sobre los residentes de estas zonas y, en otros, el de mitigar el efecto que la proliferación de viviendas de uso turístico tendría sobre el precio del alquiler de viviendas de largo plazo.

La zonificación limita el número de viviendas de uso turístico en determinadas zonas de la ciudad, estableciendo la cantidad máxima de estas viviendas en cada zona. Para poder determinar el número óptimo de viviendas y su ubicación, sería preciso analizar cuál es la externalidad que genera cada una de las viviendas, lo que es difícil y costoso. Por este motivo, una intervención vía precios (a través de impuestos) resulta siempre preferible a una intervención vía cantidades, pues no se elimina la participación de nuevos entrantes y se deja al mecanismo de mercado, más eficiente y flexible en este caso que la asignación administrativa, la determinación de la cantidad de alojamiento socialmente óptima.

Restricciones por usos de las viviendas en un mismo inmueble

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

Algunos ayuntamientos, como Bilbao, Madrid y San Sebastián han regulado, a través de los planes de ordenación urbanística de sus municipios, el uso turístico de las viviendas en sus respectivos planes.

En algunas ciudades, el turismo es un fenómeno reciente y la creciente importancia de las viviendas de uso turístico como forma de alojamiento explicaría la modificación

de los planes urbanísticos de estas ciudades, cuyo objetivo sería el de “ordenar” el número de viviendas en sus centros históricos o zonas de afluencia turística.

Entre las razones esgrimidas en los planes urbanísticos de estas ciudades para la regulación del uso turístico de las viviendas, destacan la necesidad de preservar el uso residencial de la vivienda, los problemas de convivencia entre residentes y turistas dentro de un mismo edificio o entorno y la necesidad de lograr un desarrollo más equilibrado de la actividad de alojamiento turístico en determinadas zonas de la ciudad.

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

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

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

En relación con el posible fallo de mercado o razón imperiosa de interés general para la regulación del uso turístico de las viviendas, la Administración competente tendría que acreditar que estas viviendas efectivamente generan externalidades por usos incompatibles, que se manifiestan en forma de problemas de convivencia entre residentes y turistas dentro de un mismo edificio.

Aun existiendo estos problemas de convivencia, una solución más proporcionada sería recurrir a la normativa de la propiedad horizontal, que permite a la comunidad de vecinos limitar o prohibir las viviendas de uso turístico sin necesidad de limitar su número en un plan urbanístico. Como se ha mencionado anteriormente, para resolver los problemas de congestión en determinadas zonas de las ciudades, los instrumentos impositivos resultan más eficientes que la limitación del número de viviendas de uso turístico o su prohibición a través de los planes urbanísticos.

III. ACTUACIONES DE LA CNMC

La CNMC ha llevado a cabo una intensa labor en el ámbito de las viviendas de uso turístico a través de distintos instrumentos de promoción de la competencia, que se analizan a continuación.

III.1. Estudios

Los primeros análisis provienen de la realización de Estudios. En 2015, la CNMC inició el “Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y economía colaborativa”, con el objetivo de analizar, desde un punto de vista económico, los nuevos modelos de prestación de servicios, sus causas y efectos, y la evaluación de la

regulación al respecto existente en España, con especial foco en el sector del transporte de viajeros y el sector de alojamiento turístico.

Posteriormente, la CNMC publicó el “Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España”, donde se recoge la totalidad de la normativa aprobada hasta ese momento y se realiza un análisis exhaustivo de las restricciones que esta incluye, desde el punto de vista de la regulación económica eficiente.

III.2 Informes sobre normas

En paralelo a la realización de Estudios, la CNMC ha analizado diferentes propuestas normativas autonómicas y locales en materia de viviendas turísticas.

En 2015, la CNMC publicó un informe sobre viviendas de uso turístico en Aragón, elaborado a solicitud del Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón, que subraya los principales condicionantes de acceso y ejercicio de la actividad, entre los que destacan el período máximo, la prohibición de la cesión por estancias, el régimen de autorización administrativa y la exigencia de requisitos técnicos no justificados.

En el año 2019, la CNMC ha informado el Proyecto de Decreto por el que se regulan las viviendas de uso turístico en la región de Murcia y en Formentera. En ambos casos, la normativa presenta aspectos restrictivos como la cesión de la vivienda en su totalidad, limitaciones temporales (un máximo de 3 meses en el caso de Murcia) o limitaciones por usos de suelo, restricciones que se señalan como susceptibles de mejora en los textos normativos definitivos.

III.3 Impugnaciones

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

Dada la abundante normativa surgida en los últimos años, la CNMC ha desplegado una gran actividad en este ámbito y ha impugnado en los últimos años normativa autonómica y local en la materia, por considerar que restringen la competencia y no respetan los principios de regulación económica eficiente invocando, principalmente, las obligaciones derivadas de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado (en adelante LGUM), derivadas de los preceptos de la Directiva de Servicios.

Algunos de los procesos que se analizan a continuación han finalizado su recorrido judicial y otros continúan abiertos en la actualidad, por lo que la doctrina al respecto es todavía incierta. A continuación, repasamos las principales actuaciones.

III.3.1 Madrid

En 2015, la CNMC impugnó el Decreto 79/2014 por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en la Comunidad de Madrid. El recurso se dirigió contra el artículo 17.3 del mismo, en virtud del cual las viviendas de uso turístico no podían contratarse por un período inferior a cinco días.

En la sentencia 291/2016, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimó el recurso, declarando nulo dicho precepto, en la medida en que constituye una

“restricción injustificada” y un “obstáculo al mantenimiento de la competencia efectiva”, y en que las razones que se invocan para su establecimiento no responden a ninguna razón imperiosa de interés general, y no respetan la necesidad de la medida y a su proporcionalidad. Considera así que la persecución de objetivos relacionados con el control de la oferta o eventuales problemas de competencia desleal *“resultan excluidos como fines legítimos que justifiquen el interés público general a que debe atender la restricción, de conformidad con la normativa comunitaria y estatal que la traspone”*.

A este recurso dirigido a la normativa autonómica, se añade la impugnación de normativa municipal del Ayuntamiento de Madrid en 2018. En concreto, se impugnaron los siguientes acuerdos:

- i. Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del Plan General de Ordenación Urbana, de 23 de enero de 2018, sobre “Interpretación sobre la adscripción de uso y condiciones de aplicación que se han de requerir a los apartamentos turísticos y a las viviendas de uso turístico”.
- ii. Acuerdo de la Junta de Gobierno de 1 de febrero de 2018, en virtud del cual se suspende la realización de actos de uso del suelo, de construcción y edificación y de ejecución de actividades, excepto licencias de primera ocupación y funcionamiento, por un plazo de un año ampliable a otro más, en una serie de distritos de Madrid.
- iii. Apartado cuarto del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 26 de julio de 2018 por el que se aprueba parcialmente el Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje.

En el primero de ellos, el Ayuntamiento exige una licencia para poder alquilar apartamentos y viviendas turísticas. En el segundo, se establece un periodo de un año, ampliable a otro más, hasta que se puedan otorgar de nuevo licencias en determinados distritos de la capital. Posteriormente, el recurso fue ampliado tras la aprobación del Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje (PEH). Junto con la aprobación inicial, el Ayuntamiento de Madrid suspendió la realización y el otorgamiento de actos de uso del suelo, de construcción y edificación y de ejecución de actividades en el ámbito del citado Plan por el plazo de un año.

El recurso interpuesto considera que estas medidas no se encuentran debidamente fundamentadas en los principios de necesidad y proporcionalidad propios de la regulación económica eficiente, exigibles en la medida en la que se limita o prohíbe el establecimiento o ejercicio de una actividad económica. El recurso se encuentra pendiente de resolución por los tribunales.

III.3.2 Canarias

En el mismo año, la CNMC interpuso un recurso contencioso administrativo contra diversos artículos del Decreto 113/2015 por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El Tribunal Superior de Justicia de Canarias estimó parcialmente el recurso, anulando los preceptos relativos a la prohibición de establecimiento de viviendas de uso turístico en suelo turístico, la imposibilidad de cesión por habitaciones, así como la obligación de inscripción en un registro, previo inicio de la actividad¹⁴. La sentencia, no

¹⁴ La Sentencia TSJIC (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda) de 21 marzo 2017, Rec. 94/2015 anula los artículos 3.2, 12.1 y 13.3 y subapartado tercero del apartado IV del anexo 2 del [Decreto 113/2015](#).

obstante, no estima la solicitud de anulación de la CNMC de los requisitos relacionados con la exigencia de habitualidad, por considerarse que los no habituales no quedan prohibidos, sino que no entran dentro del ámbito de aplicación del Reglamento y por tanto son libres. Por otro lado, tampoco se estima la reclamación relacionada con el equipamiento mínimo exigido, la obligatoriedad de la placa distintiva y la introducción del número de registro en la publicidad del servicio, por no considerarse limitativos de la libertad de empresa.

La sentencia fue recurrida por el Gobierno de Canarias ante el Tribunal Supremo, que ratificó las tesis de la CNMC en enero de 2019¹⁵, confirmando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Así, el Tribunal Supremo avala el planteamiento del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, considerando que el Gobierno de Canarias no acredita razón de imperioso interés general alguna que justifique la necesidad de excluir las viviendas vacacionales de las zonas turísticas. Considera que esa restricción *"es contraria al principio de libertad de empresa que garantiza el artículo 38 de la Constitución Española y a la libre prestación de servicios que consagra la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior"* y considera que esta restricción tiene la sola motivación de evitar que las viviendas vacacionales compitan con los alojamientos tradicionales (hoteleros y extrahoteleros) ubicados en zonas turísticas *"lo que resulta contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad enunciados en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado"*. También rechaza que haya razones de interés general, vinculadas al orden público, para justificar la prohibición de alquiler habitaciones, en la medida en que considera que el Gobierno de Canarias no acredita que el alquiler de habitaciones con fines turísticos perturbe la convivencia vecinal y critica que no haya valorado otras formas menos restrictivas de corregir este posible problema.

III.3.3. Castilla y León

En 2017, la CNMC recurrió el Decreto 3/2017 por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de vivienda de uso turístico en la Comunidad de Castilla y León. La CNMC solicitó la anulación de las restricciones de la actividad establecidas por el mismo, a saber, el catálogo exhaustivo de requisitos técnicos y servicios mínimos, la exigencia de placa distintiva, la obligatoriedad de asistencia telefónica 24 horas (sin permitir vías alternativas de atención a los usuarios), la inclusión, con carácter orientativo de los precios en catálogos, directorios u otras plataformas, así como la prohibición de cesión por habitaciones y la fijación de criterios temporales para limitar la estancia —exigencia de habitualidad—¹⁶.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (TSJCL) estimó parcialmente el recurso¹⁷, anulando la prohibición de cesión por habitaciones. El tribunal consideró, en relación con el principio de protección del usuario turístico, que no resulta proporcionado exigir que un cliente, que solo desea contratar una habitación para alojarse, deba asumir el coste del arrendamiento de la totalidad de la vivienda.

No obstante, con respecto al resto de requisitos impugnados, el TSJCL no estimó su anulación. Así, en cuanto al régimen jurídico aplicable en función de elementos

¹⁵ Sentencia 25/2019 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección tercera.

¹⁶ En concreto, el recurso solicita la anulación de los artículos 3.2, 4.c), 4.d), 6, 7 a 12, 25 y 30.4 del [Decreto 3/2017](#).

¹⁷ Sentencia 86/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección primera.

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

En octubre de 2018, la CNMC interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo, admitido a trámite y pendiente de resolución en la actualidad.

III.3.4. Galicia

También en 2017, la CNMC impugnó el Decreto 12/2017 por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia. En concreto, se impugnaron las restricciones relacionadas con la obligatoriedad de ceder la vivienda en su totalidad, la limitación del alquiler a tres meses, la exigencia de un catálogo de requisitos técnicos y servicios mínimos a incluir en el alquiler (apartamentos y viviendas turísticas). Asimismo, se impugnó el hecho de que los Ayuntamientos y la regulación sectorial pudieran limitar el número de viviendas o prohibir la actividad. Por último, se impugnaron la prohibición de cesión por habitaciones, la imposición de cargas a la declaración responsable y la obligatoriedad de contar con unos requisitos y servicios mínimos (viviendas de uso turístico)¹⁸.

No obstante, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia desestimó el recurso, dado que considera que los requisitos de prohibición de cesión por habitaciones y la exigencia de declaración previa se encuentran avalados por una disposición legal previa (la Ley 7/2001 de Turismo de Galicia). En esta misma línea, el Tribunal argumenta respecto a los requisitos mínimos de la vivienda ya que, dado que la mencionada Ley exige en su definición su disponibilidad inmediata, estos no resultan desproporcionados para atender tal exigencia legal. Por otra parte, en cuanto a la posibilidad de limitación del número de viviendas por los Ayuntamientos y la posibilidad de prohibición de la actividad por la ordenación sectorial o la comunidad de vecinos, se argumenta que no se infringe la libertad de empresa, sino que la limita en aras [...] *de un interés general* (en referencia a las molestias causadas eventualmente a los vecinos) que ha de prevalecer y también es *merecedor de protección*.

Paralelamente al caso anterior, la CNMC interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo en octubre de 2018 y se encuentra pendiente de resolución.

III.3.5. Bilbao y San Sebastián

En 2018, la CNMC impugnó las modificaciones en la normativa local aprobadas en Bilbao y San Sebastián.

Con respecto a la primera, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Bilbao, de 25 de enero de 2018, por el que se aprueba definitivamente la modificación pormenorizada

¹⁸ El recurso solicita la anulación de los artículos 4.2, 5.1, 5.2, 5.6, 9.1, 12, 14 a 26, 30.3, 39 y 40 del [Decreto 12/2017](#), por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la comunidad autónoma de Galicia.

del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao (PGOUB), introduce modificaciones respecto a regulación del uso de alojamiento turístico en la ciudad. En concreto, las viviendas de uso turístico se limitan a las plantas bajas o primeras de los inmuebles, salvo que tengan acceso independiente a la calle. Además, se exige autorización y registro para las viviendas de uso turístico y límites para las mismas. También se incluyen otros obstáculos, como exigencias de oferta máxima de tres habitaciones por vivienda y limitación a edificios de uso residencial.

La CNMC interpuso recurso contencioso-administrativo¹⁹ por considerar que la normativa de Bilbao establece barreras de entrada no necesarias ni proporcionales al mercado de la actividad económica de la explotación de viviendas para uso turístico, no justificadas por razones de imperioso interés general. En concreto, se impugnaron los artículos relacionados con la consideración de las viviendas de uso turístico como uso equipamental (en lugar de uso residencial), la limitación de que solo pueda desarrollarse la actividad en edificios residenciales, los requisitos de implantación en determinadas plantas de los edificios, la exigencia de informe urbanístico para poder operar, así como la limitación del alquiler turístico por habitaciones a un máximo de 3.

Sin embargo, el recurso ha sido recientemente desestimado por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco²⁰. La sentencia está en línea con la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que se analiza en el siguiente apartado, en la medida en la que valida la imposición de restricciones a las viviendas de uso turístico a través de planes urbanísticos.

Con respecto a la segunda, la CNMC impugnó en julio de 2018 una Ordenanza Municipal aprobada por el Ayuntamiento de San Sebastián en desarrollo del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de la ciudad. El recurso²¹, pendiente de resolución, pone de relieve los efectos restrictivos a la competencia de la nueva normativa que, como en el caso anterior, incluye la limitación de las viviendas de uso turístico a las plantas bajas o primeras de los inmuebles —salvo que tengan acceso independiente a la calle— e introduce la zonificación de la ciudad, prohibiendo el establecimiento de nuevas viviendas turísticas en algunas zonas del centro de la ciudad.

III.4 Otras actuaciones

Más allá de las impugnaciones llevadas a cabo por la CNMC, cabe destacar otras actuaciones que contribuyen a ilustrar las tendencias jurisprudenciales actuales en el ámbito de la normativa reguladora de las viviendas de uso turístico comercializadas a través de plataformas digitales.

En primer lugar, la consideración de los servicios prestados por plataformas como servicios de sociedad de la información se ha afianzado con la reciente publicación de la Opinión del Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea²² sobre la cuestión prejudicial planteada al respecto por un tribunal francés. Considera este que *"un servicio consistente en poner en relación, a través de una plataforma electrónica, a potenciales arrendatarios con arrendadores que ofrecen prestaciones de alojamiento de corta duración, en una situación en la que el prestador de ese servicio no ejerce control*

¹⁹ El recurso solicita la anulación de los artículos 6.3.18, 6.3.19, 6.3.24 y 6.3.37 [modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao](#) en lo relativo a la regulación del uso del alojamiento turístico.

²⁰ Sentencia 292/2019 de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

²¹ En concreto, el recurso contencioso administrativo presentado por la CNMC impugna los artículos 4.1, 4.2, 6, 13, 14, 15, 16.2, 18.2, 18.3.c), 21.3, y Disposición Adicional Única.

²² Opinión del Abogado General del 30 de abril de 2019 sobre el asunto C-390/18 Eoin Michael Hession y AIRBNB Ireland UC/Hôtelière Turenne SAS, Association pour un hébergement et un tourisme professionnel (AHTOP) y Valhotel.

alguno sobre las modalidades esenciales de dichas prestaciones, constituye un servicio de la sociedad de la información". Entiende, por tanto, que no se da el supuesto para entender que la plataforma presta el servicio subyacente porque no ejerce control o influencia decisiva sobre las condiciones de prestación —a diferencia de la interpretación realizada en la sentencia del TSJUE de 2017 al respecto de los servicios proporcionados por plataformas de transporte—²³.

En este sentido se pronunció el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº11 de Barcelona en 2016 al estimar recurso de la plataforma Airbnb sobre una sanción impuesta por la Generalitat de Cataluña, al considerar que *"la realización de un proceso tecnológico o informático de aproximación entre cliente (usuario) y persona dispuesta a ceder por precio el uso temporal"*, no puede considerarse como actividad turística sino *"únicamente la de ofrecer un espacio abierto digital de comunicación por el que cobra una comisión"*.

En segundo lugar, en el ámbito municipal de España, destaca la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, que estimó en 2018 un recurso contra el Ayuntamiento de Oviedo²⁴ por denegar la licencia de actividad de vivienda para uso turístico. El tribunal rechazó una interpretación extensiva del uso terciario hotelero recogido en el Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad que asimila las viviendas turísticas a los hoteles, hostales, hoteles de apartamentos pensiones y similares, de modo que su cesión temporal no las convierte en establecimiento hotelero. Así, el Tribunal argumenta que *"la vivienda que se destina a alojamiento turístico temporal no pierde por ese hecho su carácter residencial"*, añadiendo que *"solamente en casos razonados, cuantificados y amparados en estudios, memorias o informes objetivos podrían apreciar las Administraciones públicas implicadas una situación de exceso de densidad de ocupación turística que pudiese aconsejar la limitación de tales usos o condicionarlo a una medida de intervención"*. Acota así la posibilidad de apelación a las razones de interés general, discutida habitualmente por la jurisprudencia en este contexto.

En sentido contrario se pronunció el Tribunal Superior de Justicia de Valencia²⁵, que estima la interpretación del PGOU que el Ayuntamiento de Valencia realiza para cesar la actividad de varias viviendas turísticas en el municipio. Considera el tribunal que *"la actividad de alojamiento en vivienda turística no puede ser considerada de uso residencial ya que no se destina al alojamiento permanente de personas, sino que proporciona alojamiento ocasional y transitorio"*, instando a que el propietario solicite un cambio de uso.

En la misma línea jurisprudencial se encuentra la sentencia²⁶ del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC), que ha desestimado recientemente un recurso contencioso administrativo presentado contra el Plan Especial Urbanístico que regula los establecimientos de alojamiento turístico en la ciudad de Barcelona²⁷. Considera el

²³ La sentencia del TJUE de 20/12/2017 (asunto C-434/15, UberPOP) consideró a UberPOP como un servicio de transporte y no un servicio de la sociedad de la información porque este ejercía "una influencia decisiva sobre las condiciones de las prestaciones efectuadas por estos conductores", en concreto, "establece el precio máximo de la carrera".

²⁴ Sentencia 937/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sala de lo Contencioso-administrativo.

²⁵ Sentencia 760/2018 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo.

²⁶ Sentencia 4207/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo, sección tercera.

²⁷ Plan Especial Urbanístico para la regulación los establecimientos de alojamiento turístico, albergues de juventud, residencias colectivas de alojamiento temporal y viviendas de uso turístico en la ciudad de Barcelona, aprobado por el Pleno del Consell Municipal del Ayuntamiento de Barcelona el 27 de enero de 2017.

tribunal que *"la motivación y justificación empleada en el caso por el planificador municipal y autonómico"* para justificar las limitaciones por usos del suelo que se introducen *"es suficientemente explicativa y reveladora de que nos hallamos ante una invocación de razones imperiosas de interés general en los términos de la Directiva 2006/123/CE"*. Entiende el tribunal, además, que se cumplen los requisitos de no discriminación, necesidad y proporcionalidad exigibles.

La jurisprudencia actual resulta por tanto muy casuística, como se desprende del análisis realizado. La interpretación del marco normativo aplicable no resulta homogénea, lo que genera incertidumbre sobre la evolución del sector y refleja la necesidad de una armonización regulatoria.

IV. CONCLUSIONES

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

La proliferación y popularización de plataformas digitales para el alquiler turístico ha proporcionado soluciones a los problemas tradicionales de información asimétrica propios del mercado de alojamiento turístico, incorporando mecanismos de reputación y valoración de las viviendas y de los propios usuarios.

La expansión de las viviendas de uso turístico ha supuesto una verdadera revolución en el mercado del alojamiento turístico, generando beneficios para los usuarios, para los ciudadanos y para la economía de las ciudades, en la medida en la que esta expansión ha intensificado la competencia entre alojamientos turísticos, propiciando menores precios, mayor variedad y mejoras de la calidad del conjunto de los alojamientos y ha contribuido a una utilización más eficiente de los espacios urbanos.

Los eventuales efectos negativos de las viviendas de uso turístico, relacionados con los precios de la vivienda, la convivencia vecinal o el medioambiente han sido utilizados como argumentos por las distintas administraciones para justificar regulaciones que resultan altamente restrictivas desde el punto de vista de la competencia.

La proliferación de normas autonómicas y locales sobre las viviendas turísticas en los últimos años ha configurado un marco normativo heterogéneo, lo que contribuye a la fragmentación del mercado y la inseguridad jurídica de ciudadanos, usuarios y operadores y evidencia la conveniencia de un ejercicio de armonización normativa.

La CNMC, en el marco de su actividad de promoción de la competencia, ha utilizado su labor consultiva y su capacidad para impugnar normas restrictivas de la competencia para promover la mejora de la regulación, de acuerdo a los principios de necesidad y proporcionalidad.

Esta actividad impugnatoria, junto con la realizada por operadores del mercado, ha dado lugar a una jurisprudencia heterogénea y, en algunos casos, contradictoria, lo que contribuye a la incertidumbre sobre el futuro de la regulación de las viviendas de uso turístico.

La doctrina del Tribunal Supremo al respecto determina la necesidad de acreditar las razones de imperioso interés general y el cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad, recogidos en la Directiva de Servicios y el resto de

normativa aplicable. No obstante, los criterios no están siendo interpretados de manera uniforme por los tribunales, a la espera de nuevos pronunciamientos judiciales.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CNMC (2015a): "IPN/CNMC/007/15: Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón", *Comisión Nacional de los mercados y la Competencia*.
- CNMC (2015b): "LA/03/15: 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", *Comisión Nacional de los mercados y la Competencia*.
- CNMC (2016): "Resultados preliminares. E/CNMC/004/15: Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa", *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.
- CNMC (2018a): "E/CNMC/003/18: Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España", *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.
- CNMC (2018b): "LA/04/2018: Informe económico sobre los Acuerdos del Ayuntamiento de Madrid en materia de alojamientos turísticos: licencia urbanística para viviendas de uso turístico profesional y moratorias", *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.
- CNMC (2018c): "LA/05/2018: 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", *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.
- CNMC (2018d): "LA/06/2018: 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", *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.
- CNMC (2019a): "IPN/CNMC/019/19: Proyecto de Reglamento 1/2019 del Consell Insular de Formentera por el que se desarrolla la actividad de comercialización de estancias turísticas en viviendas", *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.
- CNMC (2019b): IPN/CNMC/002/19: P.D. por el que se regulan las viviendas de uso turístico en la Región de Murcia, *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.

