

**DICTAMEN 8/2014 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE
SE REGULAN LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO**

COMISIÓN DE TRABAJO DE POLÍTICAS SECTORIALES

*Aprobado por el Pleno en
sesión celebrada el día 22 de diciembre de 2014*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**



I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes y proyectos de decretos que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 27 de noviembre de 2014 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Turismo y Comercio de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan las viviendas de uso turístico.

Por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, la solicitud de Dictamen fue trasladada el mismo día 27 de noviembre de 2014, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía.



II. Contenido

El proyecto de decreto que este Consejo dictamina tiene como objetivos la regulación de las viviendas que se ofertan para el servicio de alojamiento turístico con el fin de establecer unas mínimas garantías para las personas usuarias; implantar un censo de viviendas de uso turístico en Andalucía para eliminar la clandestinidad y la competencia desleal en la actividad turística; y velar por el cumplimiento de unos requisitos mínimos básicos de infraestructura y de calidad:

La actual Ley de Turismo de Andalucía, Ley 13/2011, de 23 de diciembre, excluyó de su regulación este tipo de establecimientos, que se acogieron entonces a la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), Ley 29/1994, de 24 de diciembre; sin embargo, la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, excluyó a su vez del ámbito de la LAU “la cesión temporal de uso 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”, es decir, el caso de las viviendas de uso turístico, y ello derivado de los numerosos casos de intrusismo y competencia desleal que repercuten negativamente en un sector, el turístico, que en el caso de Andalucía, es de interés estratégico, como declara el artículo 37.1.14 del Estatuto de Autonomía.

Por otra parte, el legislador cree oportuno, a la vez que se clarifica el régimen jurídico de las viviendas de uso turístico, proceder a modificar el Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, para aclarar los supuestos en los que se permite que éstos se constituyan en régimen de propiedad horizontal o figuras afines y para permitir que los del grupo de conjuntos puedan situarse sobre suelos calificados como de uso turístico y terciario.

Por ello, y en base a las competencias que el artículo 71 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma, la Consejería de Turismo y Comercio de la Junta de Andalucía promueve una norma que pretende dar solución a situaciones cada vez más generalizadas, que se vinculan con nuevas formas de viajar, nuevas formas de comercializar los servicios turísticos y la necesidad de garantizar una oferta que satisfaga a las personas usuarias.



El proyecto de decreto se estructura en una parte expositiva y una dispositiva con doce artículos, englobados en cuatro capítulos, además de una disposición transitoria y cuatro finales, en la primera de las cuales se modifica el Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos.

El contenido es el siguiente:

CAPÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (artículos 1 a 7)

Delimita el objeto y ámbito de aplicación de la norma, su régimen jurídico, la responsabilidad ante la Administración Pública y las personas usuarias, los tipos de viviendas de uso turístico, los requisitos y servicios mínimos comunes que deben cumplir las mismas y la posibilidad de que se presten servicios complementarios.

CAPÍTULO II. “RÉGIMEN DEL CONTRATO” (artículos 8 y 9)

Se determinan los requisitos para la formalización del contrato, el acceso a la vivienda, las condiciones del precio y la posibilidad de efectuar reserva.

CAPÍTULO III. “INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE TURISMO DE ANDALUCÍA” (artículo 10)

Se regula la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía a través de una declaración responsable ante la consejería competente en la materia.

CAPÍTULO IV. “INSPECCIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR” (artículos 11 y 12)

Se acoge al régimen establecido en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía, y al Decreto 144/2003, de 3 de junio, de la Inspección de Turismo. Asimismo se define lo que son las viviendas turísticas clandestinas.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. Régimen transitorio.



Consejo Económico y Social

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos.

Segunda. Reclasificación de apartamentos turísticos del grupo edificios/complejos al grupo conjuntos.

Tercera. Habilitación normativa.

Cuarta. Entrada en vigor.



III. Observaciones generales

La disposición que se somete a la consideración y dictamen de este Consejo es el Proyecto de Decreto por el que se regulan las viviendas de uso turístico, que va a ser aprobado en virtud de la competencia exclusiva en materia de turismo que el artículo 71 de nuestro Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En consecuencia, al regular su contenido materias de interés económico y social, se solicita a este Consejo que emita su informe preceptivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1 y 6.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, reguladora del Consejo Económico y Social, y que lo haga en el plazo ordinario legalmente establecido.

En este cometido, debemos comenzar por analizar la parte expositiva del proyecto de decreto, como elemento esencial para conocer la voluntad del legislador e interpretar el significado de los preceptos en que se ha materializado la misma.

Así, podemos apreciar claramente que la norma intenta llenar un vacío jurídico de nuestro Ordenamiento autonómico, generado por la Ley de 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, que excluyó de su ámbito la regulación de la figura de las viviendas vacacionales.

En efecto, mientras que la anterior y derogada Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía, regulaba este tipo de establecimientos turísticos, la actual las dejó fuera de su ámbito, por lo que el régimen jurídico de este tipo de viviendas debió acogerse a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que como es sabido, regulaba con carácter general todo tipo de alquileres, fueran turísticos o no.

Ya advirtió en su día el Pleno de este Consejo, en su sesión de 16 de mayo de 2011, con motivo de la emisión de su Dictamen 5/2011 sobre la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, que esa decisión constituía un grave error, pues abandonaba la disciplina de esos inmuebles y de los servicios turísticos que se prestaban en los mismos a una ley, la de Arrendamientos Urbanos, no pensada para resolver esa problemática específica.



Consejo Económico y Social

En concreto, este Consejo decía en su Dictamen lo siguiente:

“También considera este Consejo que debería repensarse la supresión de las llamadas viviendas turísticas vacacionales y las viviendas turísticas de alojamiento rural, aunque para las segundas se ha previsto su conversión en casas rurales. Se considera que la invocación a la desaparición de las motivaciones que originaron su implantación, no es argumento suficiente. En la actualidad, el ingente parque de viviendas desocupadas, construidas para segunda residencia, que están sin vender, pueden generar una incorporación masiva al mercado del alquiler por tiempo reducido, en términos de habitualidad. Si se deja esta actividad a la autonomía de la libertad privada de contratación, sin ningún control, estaremos propiciando una competencia relevante al sector turístico y abriendo la puerta a la economía informal”.

Como puede leerse, ya denunciábamos entonces que esa desregulación propiciaba el desorden en la actividad, el descontrol para perjuicio de las personas usuarias y del propio sector, la competencia desleal y la economía informal o sumergida.

Ahora la realidad ha venido a darnos la razón. Como reconoce la parte expositiva del proyecto, la última modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos llevada a cabo por la Ley 4/2013, de 4 junio, también ha excluido de su ámbito de aplicación “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”.

Como se reconoce en esas leyes, así como en el llamado Plan Integral de Turismo 2012-2015, en los últimos años se ha producido un notable incremento del uso del alojamiento privado en el turismo, y eso es lo que justifica ahora su regulación jurídica. Sin embargo, como advertíamos en su día, esa situación ya era una realidad en el año 2011 y se preveía también su progresión, como de hecho así ha sucedido. No ha sido una circunstancia reciente y sobrevenida, sino que en el año 2011 ya se constataba con particular intensidad en las zonas de mayor afluencia turística de Andalucía.

Por todo ello, este Consejo considera muy positivo y muy oportuno que aunque tarde, se acometa la regulación de las viviendas de uso turístico, por lo que



Consejo Económico y Social

nuestro primer juicio sobre el proyecto de decreto ha de ser necesariamente favorable.

Sin embargo, de la lectura de la parte expositiva se aprecia también que una parte sustancial de la misma se dedica a explicar las modificaciones que se introducen en el régimen de los “apartamentos turísticos”, que como se indica expresamente, “no deben confundirse con las viviendas de uso turístico”. Seguidamente, en el texto del proyecto se contienen dos extensas disposiciones finales que se dedican a modificar el régimen de los apartamentos turísticos, regulados ahora en el Decreto 194/2010, de 20 de abril.

Este Consejo quiere señalar que no comparte en absoluto la técnica utilizada de aprovechar este decreto sobre la viviendas de uso turístico para modificar también una figura con la que guarda tanta similitud pero con la que presenta diferencias apreciables, como es la de los apartamentos turísticos; y ello sin advertirlo siquiera ni dejarlo dicho en el propio título de la norma.

Se crea así una gran dosis de inseguridad jurídica en el momento primero de la localización de la normativa aplicable, ya que el título del decreto indica que su contenido es solo la regulación de las viviendas de uso turístico y no la de los apartamentos turísticos.

Por tanto, si se mantienen las actuales disposiciones finales, debería modificarse el título del decreto y denominarlo “Proyecto de Decreto por el que se regulan las viviendas de uso turístico y se modifica el régimen de los apartamentos turísticos”. De esta manera, los operadores turísticos y la ciudadanía en general verían facilitada su tarea del conocimiento del derecho aplicable.

Igualmente y en aras de una mayor claridad en la norma, deberían hacerse explícitas en la propia parte expositiva las diferencias entre las viviendas de uso turístico y los apartamentos turísticos, facilitando así la mejor comprensión del texto normativo.

En coherencia con su finalidad, el proyecto se propone realizar un triple objetivo con respecto al régimen de estas viviendas:

1. Establecer un conjunto de garantías mínimas para las personas usuarias de estos alojamientos y de los servicios turísticos que comportan.



Consejo Económico y Social

2. Instituir un censo de viviendas de uso turístico en Andalucía para eliminar su clandestinidad y la competencia desleal en el sector.

3. Velar por el cumplimiento de unos requisitos mínimos respecto de la calidad de las infraestructuras y de los servicios que se ofertan.

En este sentido, el juicio de este Consejo es positivo puesto que tales finalidades constituyen en sí mismas las razones que justifican la existencia de la propia normativa: la ordenación de una parte del sector turístico. Se trata de una manifestación secular del uso de la vivienda que en los últimos tiempos se ha incrementado de manera exponencial, constituyendo ya una manera de comportarse el sector turístico; por ello, toda esa actividad reclamaba la exigencia de las debidas garantías para todos los agentes que intervienen en la misma.

En este sentido, se valora positivamente la inscripción de estas viviendas de uso turístico en el Registro de Turismo de Andalucía y su sometimiento al régimen normativo de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre; en particular, la norma resulta muy oportuna en lo que se refiere a los derechos y obligaciones de los agentes que intervienen en la actividad, sus distintas responsabilidades y el régimen de control y de sanciones.

El proyecto de decreto pone especial acento en las garantías de las personas consumidoras y usuarias, lo que es altamente positivo; sin embargo apenas regula las funciones, requisitos y responsabilidades en el ámbito de la comercialización y la oferta en los cada vez más frecuentes portales de internet de muy variadas características, como pueden ser incluso los portales de consumo colaborativo y otras plataformas. Por ello, ante el papel activo de estas plataformas y portales, prestando determinadas asistencias y recibiendo contraprestaciones, haciendo por tanto evidente su involucración en el negocio turístico, se hace necesario regular la responsabilidad de estos operadores e intermediarios en el ámbito andaluz.

También se valora positivamente el hecho de que se recojan, para su regulación, las dos modalidades del uso turístico de la vivienda: la que se cede en su totalidad y la que se cede por habitaciones, cerrando así el círculo de los servicios turísticos de alojamiento que estaban fuera del control administrativo a todos los efectos.



Consejo Económico y Social

Por otra parte, se debe tener en cuenta que el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la trasposición en Andalucía de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior, y la propia Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, no prohíben la repercusión de determinados gastos de anulación de las reservas en las personas consumidoras y usuarias ni en las titulares de establecimientos de alojamiento. En este sentido, la norma propuesta establece unos términos prudentes, dada la naturaleza y la dimensión de las infraestructuras de que se trata, así como los canales de comercialización.

Al emitir este Dictamen, el Consejo tiene presente que uno de los principales objetivos del Decreto es incorporar a la economía formal y regulada a este sector de los servicios turísticos, que hasta ahora opera en gran parte en el ámbito de la economía sumergida. Por ello, se hacía necesario arbitrar una ordenación de dicha oferta turística, establecer unas claras reglas de juego, de forma equilibrada y previniendo el origen de situaciones de ventajas competitivas y desigualdades injustificadas, de manera que se estimule, fomente y facilite la incorporación de dicha oferta al mercado turístico reglado. En este sentido, el proyecto de decreto nos parece acertado y prudente.

Por último, este Consejo quiere hacer dos órdenes de consideraciones.

La primera es relativa al contenido de la normativa que últimamente se remite a este Órgano. Entendemos que no pocas veces la materia regulada se extiende a cuestiones muy puntuales y pormenorizadas, de orden menor, que no tienen demasiada trascendencia real y, por tanto, carecen de la vocación de estabilidad y permanencia propia de las leyes, como sucede con algunas de las cuestiones que se regulan en el presente proyecto de decreto.

Por lo tanto, recomendamos que se distinga entre aquellas materias que por su naturaleza y carácter regulan situaciones con vocación de estabilidad y son propias de las leyes o, en su caso, de los decretos, y aquellas otras, más puntuales y de las que se predica menor estabilidad, que son más propias de órdenes y disposiciones de menor rango. Todo ello porque la reforma de las leyes y decretos implican un complejo y dilatado proceso de tramitación normativa en el que deben intervenir numerosos órganos, instituciones, colectivos y la propia ciudadanía,



Consejo Económico y Social

constituyendo un esfuerzo desmedido y desproporcionado en comparación con el resultado.

Así sucede, por ejemplo, en el artículo seis en el que se dispone la obligación de mantener una temperatura mínima de 19° centígrados en habitaciones y salones, por lo que se propone su supresión.

La segunda es relativa a la regulación y ordenación del turismo en Andalucía que, como es sabido, constituye uno de nuestros principales sectores productivos. La Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, tiene por objeto, como dice su propia Exposición de motivos, “consolidar un marco jurídico general y homogéneo del que emane toda la producción normativa en materia de turismo de nuestra Comunidad Autónoma”. Siendo esto así, convendría que, en aras de la seguridad jurídica y en garantía de los derechos de todos, la normativa reguladora de este sector tan trascendente para nuestra vida económica y social, se contuviera, a ser posible, en una normativa unitaria y no dispersa por todo el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, este Consejo recomienda que se estudie la aprobación de un texto refundido de las distintas normas relativas al turismo, con un reglamento que la complemente, facilitando así la tarea de localización y comprensión de la norma y, por tanto, el conocimiento de los derechos y obligaciones de todas las personas relacionadas con el turismo en nuestra Comunidad Autónoma.



IV. Observaciones al articulado

En consonancia con lo referido en el apartado de observaciones generales, se propone la modificación del título de la norma para que este sea: *“Proyecto de Decreto por el que se regulan las viviendas de uso turístico **y se modifica el régimen de los apartamentos turísticos**”*.

Aunque se refiere a la parte expositiva del proyecto de decreto, en el último párrafo de la misma se alude al “Consejero de Turismo y Comercio”, debe decir: *“... a propuesta **de la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo**”*, todo ello, sin perjuicio de la fórmula promulgatoria que sea de aplicación.

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación

Al ser la primera vez que se cita esta disposición en el texto del decreto, al margen de la parte expositiva, consideramos que debe citarse con su nombre completo: *“...de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, **del Turismo de Andalucía**”*.

Artículo 2. Régimen jurídico

Apartado 2

La necesidad de que las viviendas de uso turístico cumplan los estatutos de la comunidad de propietarios de los inmuebles en que se ubican, no supone que deban contar con la autorización de las mismas para ejercer la actividad, más allá de lo dispuesto, en su caso, en estos estatutos. Por ello, proponemos añadir en este apartado lo siguiente: *“...**sin que ello exija contar con la autorización de la misma, mas allá de lo dispuesto en los estatutos**”*.

Artículo 3. Definición

Este artículo contiene la definición de la vivienda de uso turístico y las presunciones de habitualidad y finalidad turística, pero no clarifica qué debe entenderse por tales. Se propone que se defina el significado de ambas.



La “habitualidad” debe aludir a la forma constante y permanente de desarrollar la actividad, mientras que la “finalidad turística” debe referirse a la finalidad de prestar el servicio como “turístico”, a tenor de lo establecido en el artículo 2, letra c) de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre.

Artículo 4. Responsabilidad ante la administración turística y las personas usuarias

En relación con la responsabilidad ante la Administración y las personas usuarias de los servicios turísticos, entendemos que en los supuestos en que la persona propietaria no sea la explotadora de la vivienda, no debe por ello quedar exenta de responsabilidad sino que, además de la responsabilidad principal de la persona explotadora, debe mantener una responsabilidad subsidiaria.

Por lo tanto, debe añadirse al precepto:

“En tal caso, la persona propietaria será responsable subsidiaria frente a la Administración y a las personas usuarias”.

Por otra parte, debe plantearse también la necesidad de regular la responsabilidad de los intermediarios turísticos, si es que son distintos a los ya incluidos en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre.

Artículo 6. Requisitos y servicios mínimos comunes

Apartado 4

En coherencia con lo expuesto en las observaciones generales se propone la eliminación de parte del contenido de este apartado, que debería quedar como sigue:

“Refrigeración y calefacción por elementos fijos en las habitaciones y salones”.

Apartado 7

Se interesa incorporar una mención expresa al Decreto 72/2008, de 4 de marzo, por el que se regulan las Hojas de Quejas y Reclamaciones de las personas



consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas. Se propone añadir lo siguiente:

“... debiéndose dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 72/2008, de 4 de marzo, por el que se regulan las Hojas de Quejas y Reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas y demás disposiciones complementarias, por las que se regulan estos medios de reclamación y queja”.

Apartado 10

Se propone añadir a esta disposición la posibilidad de realizar consultas mediante el teléfono de incidencias, por lo que se trataría de añadir al precepto: *“... resolver de forma inmediata cualquier **consulta** o incidencia...”*.

Artículo 9. Precio y reserva

Apartados 1 y 2

De una primera lectura de los artículos 2.6, 9.1 y 9.2, parece advertirse una contradicción respecto a la contratación mínima en las viviendas de uso turístico. En efecto, el artículo 2.6 determina que no podrán contratarse los servicios turísticos de alojamiento en estas viviendas, *“por un periodo inferior a dos días”*.

Sin embargo, el artículo 9.1 dedicado a regular el precio y el régimen de reservas, establece que *“el precio ofertado será por noche de estancia”*, y el 9.2 faculta a exigir el adelanto de la totalidad del precio *“cuando no supere una noche de estancia”*.

El problema viene suscitado por las referencias a “días de contratación” y “noches de estancia” como si fueran términos sinónimos.

Todo este galimatías, que únicamente contribuye a la oscuridad e incompreensión del texto de la norma, se solucionaría si se unifican los términos.



Apartado 4

Con referencia a la justificación de pago y a la información que debe acompañarse al respecto, consideramos que la información sobre las penalizaciones sobre las reservas y los pagos anticipados debe publicitarse con carácter previo a la contratación, por cualquier medio, incluido internet u otros sistemas de nuevas tecnologías.

Artículo 10. Inscripción

En relación con la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, se deberá establecer un plazo en el que la Administración proceda a formalizar la de quienes presenten la declaración responsable a tal fin. La inexistencia de un plazo genera inseguridad jurídica y puede dar lugar a la indefensión de quienes soliciten.

Siendo la inscripción en el Registro constitutiva y habilitante para desarrollar la actividad, se debería establecer un plazo perentorio para que la Administración proceda a la misma y en caso de dilación, incurrir en responsabilidad.

Artículo 12. Viviendas turísticas clandestinas

Aunque no se trata de una discordancia del texto, en este artículo dedicado a las “Viviendas turísticas clandestinas”, para mayor claridad debería decir: *“Se consideraran clandestinas aquellas viviendas, **completas o por habitaciones, donde se preste...**”*.

Disposición final segunda. Reclasificación de apartamentos turísticos del grupo edificios/complejos al grupo conjunto

Se propone que se aclare el sentido de la norma de manera coherente con lo dispuesto en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, en relación con las circunstancias y requisitos en los que debe producirse la reclasificación de los apartamentos turísticos.

Asimismo, se propone añadir a la redacción del segundo párrafo de esta Disposición, la referencia a lo establecido en la Ley de Turismo de Andalucía, debiendo quedar como sigue: *“... ordenándose, en su caso, su clausura **de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.5, de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre**”*.



V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las observaciones presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se regulan las viviendas de uso turístico.

Sevilla, 22 de diciembre de 2014

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES
DE ANDALUCÍA

VºBº

EL PRESIDENTE DEL CES DE
ANDALUCÍA

