



Dictamen

5/2014

Sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CESA
CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 5/2014

Mayo de 2014

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2014

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón

c/ Joaquín Costa, 18, 1º

50071 Zaragoza (España)

Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41

cesa@aragon.es

www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento de 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 14 de mayo de 2014, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 7 de abril de 2014 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la señora Directora General de Turismo, del Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba el parecer de este Consejo sobre el "proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón".

La solicitud iba acompañada por el texto del citado proyecto, así como por una Memoria en la que se atiende, entre otros extremos, a la necesidad de promulgación de la norma, su estructura y contenido, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social que se prevé de la aplicación de sus medidas, así como una estimación del coste de su implantación.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, y de acuerdo con la delegación realizada por el Pleno del Consejo al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del mismo Reglamento, el proyecto de decreto ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía, que acordaron elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española incluye, en su artículo 148.1.18ª, la "promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" como materia en que las comunidades autónomas pueden asumir competencias a través de sus estatutos de autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió, como competencia exclusiva, el "turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos" (artículo 71.51ª). En igual sentido se pronunciaba el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, que señalaba como competencia exclusiva la "Promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de Aragón" (artículo 35.Uno.37).

En ejercicio de esta competencia, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón, parcialmente modificada por Leyes 3/2010, de 7 de junio; 8/2011, de 10 de marzo, y 3/2012, de 8 de marzo. De acuerdo con la autorización contenida en estas normas, el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto

Legislativo 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

Con posterioridad, las Cortes Generales aprobaron la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, que modificaba la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), excluyendo de su ámbito de aplicación la cesión temporal de las denominadas viviendas de uso turístico, cuando éstas estén sometidas a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial.

La remisión al legislador sectorial, en el caso de Aragón se sustanció mediante la aprobación de la Ley 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, que procedió a la modificación del texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, incorporando un artículo 40 bis, que incluía una nueva categoría de establecimiento turístico denominado viviendas de uso turístico, cuyos límites y características se determinarían reglamentariamente.

De acuerdo con ello, el proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón tiene por objeto la regulación de las viviendas de uso turístico en Aragón.

II. Contenido

El proyecto de decreto consta de una exposición de motivos (en la que se señala tanto el marco normativo, como la habilitación para dictar la norma, y se expone sucintamente su objeto y contenido), un artículo único (que aprueba el reglamento que se inserta como anexo) y dos disposiciones finales (para habilitar el desarrollo reglamentario y prever la entrada en vigor de la norma).

A continuación se inserta el Reglamento que consta de 16 artículos, distribuidos en cuatro capítulos y una disposición adicional.

El capítulo I "Disposiciones generales" (artículos 1 a 4), regula el objeto, define las viviendas de uso turístico y los canales de oferta turística, las características de la cesión y precisa su ámbito de aplicación.

El capítulo II "Características, requisitos y servicios de las viviendas de uso turístico" (artículos 5 a 11) establece la normativa que han de cumplir las viviendas, así como las condiciones de su uso y disfrute. También contempla la gestión de consultas por parte de los clientes, el mantenimiento de las viviendas y el régimen de prohibiciones en el uso de las mismas.

El capítulo III "Procedimiento de inicio y ejercicio de la actividad" (artículos 12 y 13) se ocupa de la declaración responsable y su inscripción en el Registro de Turismo de Aragón

El capítulo IV "Disciplina turística y régimen sancionador" (artículos 14 a 16) establece una remisión a las sanciones administrativas y procedimiento sancionador del texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

La disposición adicional única se refiere al cumplimiento de la legislación en materia de propiedad horizontal.

III. Observaciones de carácter general

I

Justificación y marco normativo de la regulación

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Aragón de elaborar un reglamento que regule las viviendas de uso turístico en Aragón, regulación que ha sido ampliamente demandada por diversos sectores y que había sido apuntada ya, con carácter general, por el Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015, que ante el importante crecimiento, en los últimos años, del uso de alojamiento privado en el turismo (15,9% de incremento en España en turistas no residentes alojados en viviendas alquiladas en 2011, según datos del Instituto de Estudios Turísticos de 2011), proponía la modificación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante LAU), con el fin de excluir de su ámbito de aplicación el alquiler de viviendas de uso turístico y someterlo a la regulación sectorial turística, al objeto de mejorar la posición competitiva del destino España y acabar con las situaciones de intrusismo y competencia desleal que se venían dando.

Como ya se ha señalado en el apartado de Antecedentes, como consecuencia de la modificación de la LAU, llevada a cabo por la Ley 4/2013, de 4 de junio, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 2/2014, de 23 de enero, que modificaba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, introduciendo un nuevo artículo 40 bis que incorporaba las viviendas de uso turístico al catálogo de establecimientos de alojamiento turístico extrahotelero, remitiendo al desarrollo reglamentario posterior los límites y características de esta nueva modalidad de establecimiento turístico.

El proyecto de Decreto sometido a dictamen, viene así a dar cumplimiento al artículo 40 bis del texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

El alquiler de viviendas particulares para uso turístico constituye una realidad internacional en auge en un amplio número de países, que tanto en España como en Aragón tiene un peso específico muy importante por la relevancia del sector turístico, tanto en términos económicos como de empleo.

Según los últimos datos analizados por el Consejo Económico y Social de Aragón para el Informe sobre la situación económica y social de Aragón en 2013, la aportación directa del sector turístico en Aragón al Valor Añadido Bruto (VAB) regional se sitúa en torno al 6%, cifra que se amplía hasta un 8,7%, si se tienen en cuenta sus efectos indirectos; en términos de empleo este sector representa el 10,4% de los ocupados de Aragón.

Estamos, pues, ante un fenómeno con una importante repercusión económica y social que en los últimos años ha adquirido una especial dimensión con la irrupción de nuevas y rápidas formas de comercialización a través de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y, en particular, internet. Teniendo acceso a un terminal con conexión a internet un usuario medio puede tanto arrendar una vivienda como ofertarla en arrendamiento, directamente, sin intervención de un tercero, o a través de alguno de los numerosos portales o webs especializadas que se han multiplicado en

los últimos años. Esta inmediatez en la contratación, esta aparente facilidad no va acompañada, sin embargo, de una garantía de la calidad del servicio, ni de la veracidad de lo ofertado para el usuario.

Desde este punto de vista, el Consejo Económico y Social de Aragón respalda la iniciativa del Gobierno de Aragón de dotar de una regulación específica a este tipo de viviendas de uso turístico, hasta ahora sujetas únicamente al derecho civil, que pretende garantizar una mínima calidad de los servicios e instalaciones ofertados en beneficio del turista, lo que sin duda redundará en la imagen de calidad de nuestra oferta turística, haciendo aflorar una parte de economía sumergida, que acabará con situaciones de intrusismo y competencia desleal y que además permitirá obtener datos estadísticos de este sector de alojamiento turístico en continua expansión.

II

El concepto de vivienda de uso turístico

El artículo 40 bis del texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón establece que “tienen la consideración de viviendas de uso turístico aquellas que son cedidas de modo temporal por sus propietarios, directa o indirectamente, a terceros, amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato, comercializadas o promocionadas en canales de oferta turística y con una finalidad lucrativa, de acuerdo con los límites y características que se determinen reglamentariamente”.

El mismo precepto señala que las viviendas de uso turístico deberán ser cedidas al completo y no se permitirá la cesión por estancias, al tiempo que precisa que el cumplimiento en dichas viviendas de la normativa sobre promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas será el correspondiente a los edificios de uso privado.

El artículo 2 del proyecto de reglamento al definir las viviendas de uso turístico, reproduce literalmente el apartado 1 del mencionado artículo 40 bis.

El Consejo Económico y Social de Aragón considera que hubiera sido deseable que el Reglamento desarrollase y completase la definición ofrecida por la ley, concretando qué ha de entenderse por cesión temporal. En este sentido, conviene recordar que el Plan Nacional e Integral de Turismo señala que el alquiler ocasional y/o con alta rotación por breves períodos de tiempo sería el indicador que permitiría un mejor control y conocimiento del arrendamiento de las viviendas turísticas vacacionales. En 2011 la estancia media en vivienda alquilada de los turistas no residentes fue de 16,7 días, según datos del Instituto de Estudios Turísticos (IET) de 2011.

En esta misma línea, la mayoría de las legislaciones de los países de nuestro entorno establecen una estancia mínima y máxima para esta actividad. También la legislación catalana –pionera en esta materia– delimita para este tipo de alquiler de viviendas una estancia máxima, que sitúa en un período de tiempo continuo igual o inferior a 31 días.

Por otra parte, y en la medida en que uno de los objetivos fundamentales de la norma parece ser contribuir a la profesionalización del sector, potenciando la calidad

de las instalaciones y servicios, el Consejo Económico y Social de Aragón considera que convendría reflexionar sobre algunos supuestos que pudiera interesar que quedaran excluidos del ámbito de aplicación del decreto, en cuanto la aplicación a los mismos de la normativa sobre viviendas de uso turístico podría resultar desproporcionada.

En este sentido, y teniendo en cuenta la definición un tanto abierta de los “canales de oferta turística” contenida en el proyecto, podrían surgir dudas interpretativas, que en todo caso convendría aclarar, sobre la inclusión o no de los intercambios de viviendas con fines vacacionales realizados directamente por los propietarios o de las cesiones meramente ocasionales llevadas a cabo por estos, desprovistas de cualquier carácter de habitualidad.

Otro aspecto de la definición legal y reglamentaria que conviene destacar es la posibilidad de que las viviendas sean cedidas por sus propietarios “directa o indirectamente”. El Consejo considera conveniente que ambas modalidades de cesión se recojan de una forma más clara y sistemática en la regulación propuesta. Así ocurre con el artículo 12 del proyecto de reglamento, que al regular la declaración responsable, debería incorporar un nuevo apartado en el que se señalaran los datos adicionales que la comunicación debe contener si la cesión ha sido encomendada a un gestor (datos de la persona gestora y declaración responsable de esta acerca de la disposición de título suficiente para la gestión de la vivienda).

En esta misma dirección, sería deseable que el Reglamento contuviese alguna previsión sobre los sujetos responsables por incumplimiento de la normativa reguladora de las viviendas de uso turístico en aquellos supuestos en los que la cesión se encomiende a un gestor, así como sobre la eventual responsabilidad de los canales de oferta turística en que se comercialicen.

Por otra parte, y en relación con la presunción contenida en el apartado 3 del artículo 4, cabe plantearse algunas dudas sobre la habilitación de una norma reglamentaria para establecer una presunción en base a la concurrencia de un solo requisito –la comercialización a través de los canales de la oferta turística–, de los cinco exigidos por la Ley del Turismo de Aragón para que una vivienda pueda calificarse como de uso turístico.

III

Características, requisitos y servicios de las viviendas de uso turístico

El proyecto de reglamento establece en su artículo 5 que “las viviendas de uso turístico deberán cumplir con lo dispuesto en la normativa vigente en materia de habitabilidad y seguridad para su uso residencial como vivienda”, debiendo presentar el titular o gestor de la vivienda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 del proyecto de reglamento, una declaración responsable del cumplimiento de esta normativa.

En aras del principio de seguridad jurídica y de claridad expositiva, y teniendo en cuenta que en muchos casos el destinatario de la norma será un propietario individual,

hubiera sido deseable que el Reglamento contuviese una referencia más explícita sobre los requisitos que debe cumplir la vivienda o, al menos, indicara expresamente la normativa que resulta de aplicación en cada caso, máxime si se tiene en cuenta que la Ley 2/2014 suprime la cédula de habitabilidad para segundas y posteriores ocupaciones de edificios de viviendas o residenciales, por lo que en la mayoría de los casos no será posible acreditar la posesión de esta cédula como documento que garantiza la habitabilidad.

En esta misma línea, y ahondando en la idea que muchos de los destinatarios de la regulación que establece el proyecto de reglamento serán propietarios individuales, sería conveniente valorar la posibilidad de realizar una campaña de información al objeto de que los propietarios pudieran conocer la nueva normativa y las obligaciones a que estarán sujetos a partir de la entrada en vigor de la misma.

Por otra parte, y con el fin de garantizar tanto unos estándares mínimos como una adecuada protección de los usuarios que permita avanzar hacia un turismo de calidad, el proyecto de reglamento debería incorporar algunas previsiones relativas a las características, dimensiones y equipamiento mínimo de estas viviendas. Igualmente, sería deseable que en lugar de establecerse una remisión a la normativa vigente sobre precios y reservas, se incorporara una regulación de estos aspectos, incidiendo en la necesidad de que el usuario sea informado antes de su admisión del precio final que debe satisfacer.

Con la intención de incidir en esa idea de protección al usuario, se proponen en el siguiente capítulo de Observaciones de carácter específico algunas sugerencias que pueden servir a este objetivo.

Otras cuestiones como la posibilidad de exigir la suscripción de un seguro de responsabilidad civil, la conveniencia de prever algún tipo de pictograma o cartel informativo para la identificación de este tipo de viviendas o el cumplimiento de las obligaciones que la normativa vigente sobre seguridad ciudadana establece para todos aquellos que faciliten –mediante precio- alojamiento a las personas, también podrían ser objeto de reflexión.

IV. Observaciones de carácter específico

Al anexo. Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón

Al artículo 2 "Definiciones"

Se da por reproducido lo señalado en el apartado segundo de las Observaciones de carácter general en relación con el concepto de vivienda de uso turístico.

Al artículo 3 "Cesión de uso"

En aras de conseguir una mayor claridad expositiva, se sugiere precisar, en los mismos términos contenidos en el artículo 40 bis del Texto Refundido de la Ley del Turismo de Aragón, que no se permitirá la cesión por estancias.

Al artículo 5 "Habitabilidad y seguridad"

De acuerdo con lo manifestado en el apartado I de Observaciones de carácter general sería deseable que el Reglamento contuviese una referencia más explícita a las condiciones que deben cumplir las viviendas, en materia de habitabilidad y seguridad o, al menos, contuviese una remisión expresa a las normas concretas que sean de aplicación en esta materia.

Por otra parte, y con el fin de lograr una mayor concreción, se propone la siguiente redacción del inciso final del artículo 5 "[...] así como permanecer en un adecuado estado de conservación y utilización de sus estructuras e instalaciones"

Al artículo 7 "Capacidad"

Con el fin de garantizar unos estándares mínimos de calidad, y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado III de Observaciones de carácter general, el Consejo Económico y Social de Aragón considera que deberían incorporarse algunas previsiones sobre las características, dimensiones y equipamiento e instalaciones mínimas que deben incluir estas viviendas.

Al artículo 8 "Uso y disfrute de las viviendas"

En relación a la necesidad de garantizar el suministro permanente de ciertos servicios, prevista en el apartado segundo de este artículo, sería conveniente contemplar además de la energía eléctrica, otras posibles fuentes de energía.

Por otra parte, sería conveniente valorar la posibilidad de que este tipo de viviendas dispusiesen de un botiquín de primeros auxilios, así como prever que todas las viviendas de uso turístico dispongan de hojas oficiales de reclamaciones, en un lugar visible y fácilmente accesible.

Al artículo 9 "Atención de consultas y mantenimiento de las viviendas"

Teniendo en cuenta la corta duración de las estancias, convendría precisar que el servicio de asistencia y mantenimiento que han de garantizar los titulares o gestores de las viviendas, ha de tener carácter urgente.

Junto al teléfono de contacto y el servicio de asistencia y mantenimiento, sería conveniente prever, la existencia de un cartel con los teléfonos y direcciones de los servicios de emergencia y sanitarios, redactados al menos, al igual que el resto de información, en los idiomas castellano e inglés.

También sería deseable que todas las viviendas de uso turístico exhibiesen en un lugar visible el número de registro de la vivienda, al que se hará referencia en la observación al artículo 13.

Al artículo 10 "Precios y reservas"

Sería deseable, como ya se ha manifestado en el apartado III de Observaciones de carácter general, que el Reglamento incorporase la regulación sobre precios y reservas que resulte de aplicación, incidiendo de modo particular en la necesidad de que el usuario sea informado antes de su admisión del precio total del alojamiento correspondiente a los servicios por él solicitados, sin que, en ningún caso, puedan realizarse otros cargos en concepto de partidas tales como suministros, mantenimiento o limpieza.

Al artículo 11 "Prohibiciones"

La excepción que se establece en el apartado f a la prohibición de introducir animales no permitidos por el titular de la vivienda, en relación con los perros de asistencia para personas con discapacidades, debería hacerse extensiva a todos los animales de asistencia y/o terapia, siempre que éstos cumplan las debidas condiciones higiénico-sanitarias.

Al artículo 12 "Declaración responsable"

La redacción de este precepto puede resultar un tanto confusa. En este sentido, y con el fin de conseguir una mayor claridad expositiva, el Consejo considera conveniente distinguir entre la comunicación previa al inicio de la actividad, que el titular o el gestor de la vivienda deberá presentar al órgano administrativo competente, en este caso al Servicio Provincial correspondiente del Departamento con competencias en materia de turismo, y que incluirá una serie de datos y documentos (entre ellos la declaración responsable del cumplimiento de las condiciones detalladas en la norma), y la obligación de comunicar cualquier modificación o reforma de la vivienda que suponga una variación de los datos declarados o cualquier otro cambio de los datos comunicados.

De acuerdo con ello, en el primer inciso del apartado 2 de este artículo, debería hablarse de "escrito de comunicación previa" en lugar de "declaración responsable", especificando el contenido que deberá tener ese escrito de comunicación y que incluirá, entre otros extremos, la declaración responsable.

Por otra parte, y como ya se ha señalado en el apartado III de Observaciones de carácter general, este artículo debería incluir un nuevo apartado que contemplase la documentación que debe contener el escrito de comunicación en el supuesto de que la vivienda haya sido encomendada a un gestor, y que incluiría junto a la documentación prevista en el apartado 2, los datos del gestor y la declaración responsable de este, de que dispone de título suficiente del propietario para la gestión de la vivienda.

También, y en la línea ya apuntada de lograr una mayor claridad expositiva, sería deseable que este artículo señalara expresamente que una vez presentada la comunicación previa, con la documentación correspondiente, el titular o gestor de la vivienda podrá iniciar la actividad, sin perjuicio de la resolución que en el plazo establecido se adopte por el Servicio Provincial correspondiente, tras las comprobaciones oportunas.

Al artículo 13 "Inscripción en el Registro Turístico de Aragón"

Convendría que el título de este artículo recogiera la denominación utilizada por el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, "Registro de Turismo de Aragón".

En consonancia con lo ya expuesto en relación al artículo 12, la inscripción no debería ceñirse a la declaración responsable, siendo conveniente especificar aquellos datos que serán objeto de inscripción. Por otra parte, el Consejo considera que sería conveniente prever, al practicar la inscripción en el Registro, la asignación de un número de registro que permitiera identificar, a efectos legales, a la vivienda de uso turístico; número que necesariamente debería figurar en toda la publicidad que se haga de dicha vivienda, cualquiera que fuera el medio o canal de distribución empleado.

Al artículo 14 "Actuaciones inspectoras"

Sería conveniente precisar que el titular, gestor o cliente de la vivienda no podrá alegar la condición de domicilio a efectos de impedir o posponer la actuación inspectora de las autoridades competentes.

Disposición Adicional Única "Cumplimiento de la legislación en materia de propiedad horizontal"

Convendría especificar que no será posible destinar una vivienda al uso turístico si está prohibido por los estatutos de la comunidad debidamente inscritos en el Registro de la Propiedad en edificios sometidos al régimen de Propiedad Horizontal.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón respalda la iniciativa del Gobierno de regular las viviendas de uso turístico, por cuanto da cumplimiento a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley del Turismo de Aragón, poniendo fin al vacío normativo existente en este ámbito y procurando garantizar unos estándares mínimos de calidad, lo que redundará en la mejor imagen turística de nuestra Comunidad.

No obstante, el texto del proyecto de decreto es susceptible de mejoras que se han señalado en los dos capítulos anteriores de observaciones generales y específicas.

Zaragoza, a 14 de mayo de 2014

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea