



Exceltur

*Alianza para
la excelencia turística*

**OBSERVACIONES AL ESTUDIO DE LA CNMC
SOBRE NUEVOS MODELOS DE PRESTACIONES
DE SERVICIOS Y LA ECONOMIA
COLABORATIVA (E/CNMC/004/15)**

15 de abril de 2016

INDICE

1. INTRODUCCION	Página 2
2. OBSERVACIONES GENERALES	Página 2
3. OBSERVACIONES SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS ATRIBUIDAS A LA ECONOMIA COLABORATIVA Y A LAS PLATAFORMAS P2P	Página 5
1. Aprovechamiento de recursos infrautilizados	Página 6
2. Mercados de varios lados	Página 7
3. Innovación Disruptiva	Página 8
4. Internet como medio para la interacción entre la oferta y la demanda.	Página 8
5. Empleo de sistemas de reputación para general confianza en el usuario	Página 10
6. Empleo de nuevas tecnologías móviles	Página 10
4. OBSERVACIONES SOBRE LOS EFECTOS DE LOS NUEVOS MODELOS COLABORATIVOS SOBRE LOS MERCADOS	Página 10
1. Efectos teóricos de la economía colaborativa atribuidos por el estudio	Página 10
2. Desarrollo de la “economía colaborativa” en el sector del alojamiento turístico.	Página 14
5. OBSERVACIONES SOBRE EL CUESTIONAMIENTO DE LA NORMATIVA RESPECTO A LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO.	Página 15
1. Observaciones acerca de las externalidades negativas.	Página 15
2. Observaciones acerca de la (no) aplicación de la (limitada) normativa vigente.	Página 24
6. OBSERVACIONES SOBRE LAS RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO RELATIVAS A LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO.	Página 24
BIBLIOGRAFÍA	Página 33

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento recoge las observaciones al estudio de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (“**CNMC**”) número E/CNMC/004/15 sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa, de marzo de 2016 (en adelante “**el Estudio**”) realizadas por EXCELTUR.

EXCELTUR es una institución sin ánimo de lucro, formada por 25 de las principales empresas líderes españolas de todos los subsectores de la cadena de valor que conforma el turismo y con presencia internacional (agencias de viajes, tour operadores, hoteles, líneas aéreas, transporte marítimo, ferroviario, tarjetas de crédito, centrales de reservas, etc.).

Ante el sometimiento de las conclusiones preliminares del citado Estudio a consulta pública por parte de la CNMC, desde EXCELTUR queremos transmitir lo erróneo de la gran mayoría de afirmaciones contenidas en el mismo, así como la inconveniencia de adoptar las recomendaciones que el Estudio hace, dado el impacto negativo que sobre el conjunto del sector turístico español y la propia economía española podría resultar de las mismas.

Todo ello se deriva de la asunción en el Estudio de una serie de postulados y conclusiones en los ámbitos del alojamiento y del transporte, sustentadas exclusivamente sobre referencias genéricas basadas en la teoría de los fallos de mercado y los principios de regulación económica eficiente, carentes de todo contraste, análisis o estudio empírico, serio y riguroso confrontado con la realidad actual de estos subsectores clave del funcionamiento del sector turístico y de la economía española.

2. OBSERVACIONES GENERALES

La emergencia y crecimiento exponencial de servicios turísticos como el alojamiento en viviendas y el transporte de particulares, que ha provocado la aparición de las nuevas plataformas tecnológicas *Peer to Peer* (“**P2P**”) supone un reto en cuanto a su adecuado y equitativo encaje en el conjunto del sistema turístico. Desde EXCELTUR defendemos que la prestación de estos servicios no rompa con los principios sobre los que se ha construido el éxito del sector turístico español y, en consecuencia, se introduzcan todos los instrumentos para evitar los demostrados efectos externos negativos que ocasionan estos nuevos modelos de prestación de servicios, para evitar que afecten a la imagen, contribución económica y reconocimiento social del conjunto de la industria.

En este punto, es necesario recordar que el desarrollo y excelentes resultados alcanzados en el sector turístico español se han basado en un marco regulatorio garantista dirigido a preservar los derechos de seguridad, calidad e información del consumidor, limitar las externalidades sobre la sociedad y el medio ambiente, a través de instrumentos de planificación urbanística, y a contribuir al mantenimiento del sistema de bienestar, mediante el pago de impuestos y cotizaciones sociales de los trabajadores. Todo ello preservando al máximo el funcionamiento competitivo de los mercados.

Se trata de principios básicos que el actual Estudio provisional de la CNMC propone eliminar en su totalidad únicamente para los nuevos prestadores de servicios, sin demostrar con estudios, análisis y datos concretos los supuestos efectos positivos de esta actuación y, sobre todo, sin llegar a contemplar

aquellos negativos que diferentes estudios y movimientos sociales ya corroboran en España y otros países, ni los claros efectos de asimetría regulatoria discriminatoria que se derivarían del seguimiento de dichas recomendaciones.

Ello supone un claro sesgo de partida al defender a ultranza una situación discriminatoria entre las diversas modalidades de los operadores del sector de alojamiento reglado (en adelante, “**sector del alojamiento reglado**”) y los nuevos modelos de prestación de servicios en estos mercados, que contraría los propios principios de regulación económica eficiente que el Estudio manifiesta defender y la competencia en igualdad de condiciones que una institución como la CNMC debe preservar.

Con este documento de reflexiones desde EXCELTUR queremos poner de manifiesto que:

1. La mayor parte de postulados sobre los que se sustentan las sugerencias contenidas en el Estudio no son ciertas o están basadas en principios teóricos generales sin un fundamento contrastado en España y sin analizar su impacto sobre el sector turístico español, ni sus demás efectos inducidos sobre la economía y la sociedad española.

La defensa de propuestas como las que contiene el Estudio dirigidas a eliminar *de facto* el marco regulatorio turístico debiera estar sustentada en un estudio riguroso y detallado que lo justificara. Son muchos los elementos que están en juego para dirimirlos con una consulta pública que, por otra parte, no ha recogido ni tampoco cuestionado ninguna de las reflexiones, datos y sugerencias aportadas durante las distintas fases de la misma por actores claves de la cadena de valor turística que se desempeñan en un marco regulado que este informe trata de eliminar, aunque solo para los nuevos entrantes acogidos a la economía colaborativa.

2. En general, las bases y principios sobre los que se sustenta el marco regulatorio actual siguen siendo válidas y necesarias para garantizar los derechos de seguridad, información y acceso a una oferta de calidad del consumidor, la seguridad nacional, el bienestar de las sociedades locales, la sostenibilidad y desarrollo de un turismo de calidad, la ordenación urbanística, la creación de empleo y la contribución fiscal de las actividades turísticas al sistema de Seguridad Social en España.
3. Existen varias externalidades negativas en la prestación de los servicios canalizados a través de plataformas P2P suficientemente demostradas en España y en el extranjero y, sin embargo, no contempladas en el Estudio. Estas externalidades negativas justifican la introducción de instrumentos dirigidos a impedirlos dentro del marco normativo que las regule.
4. Tan relevante es establecer un marco normativo no discriminatorio en el que estos servicios de naturaleza turística se presten bajo los principios de libre competencia e igualdad de condiciones respecto al resto de operadores, como garantizar los instrumentos para su cumplimiento, respecto a los que el Estudio no hace ninguna referencia. Ello se debe a que, en la actualidad, la mayor parte de las normativas vigentes en España en el ámbito del arrendamiento de las viviendas de uso turístico por cortos períodos de tiempo que mayoritariamente no se cumplen, con la connivencia de unos operadores y plataformas que los intermedian, que se inhiben de ello.

5. La realidad existente en la prestación de servicios de alojamiento turístico en las nuevas plataformas P2P cada vez responde menos a los principios de la llamada “economía colaborativa” o “compartida” (en sus términos ingleses “*Sharing Economy*”). Estos servicios se están transformando progresivamente en una actividad muy profesionalizada, lucrativa y poco ocasional que, en la mayor parte de los casos, se mueve en el ámbito de la economía sumergida y se encuentra dirigida por plataformas tecnológicas, con estructuras jurídicas diseñadas para tratar de eximirse al máximo del cumplimiento de las mismas obligaciones y responsabilidades que competen a otros intermediarios turísticos radicados en España y alejadas del origen colaborativo para el que supuestamente fueron diseñadas en su inicio.

En el cumplimiento de las obligaciones legales de los oferentes de viviendas para alojamiento turístico, las plataformas de intermediación deben jugar un papel fundamental. Dichas plataformas no deben limitarse a cumplir únicamente las obligaciones legales que a ellos directamente atañen, sino que deben asegurar que todos los oferentes de viviendas que se anuncian o comercializan a través de sus plataformas, también cumplen con la legalidad exigible a su actividad.

No hay nadie mejor posicionado para ello que las plataformas como demuestra la reciente iniciativa de Booking que está valorando el no promocionar las residencias que no cuenten con el preceptivo número de registro. Las plataformas de intermediación tienen una obligación de colaboración leal con la Administración y al mismo tiempo deben preservar la calidad de su oferta y la confianza que depositan los consumidores cuando acceden a ellas. Para hacerlo correctamente, deben adoptar un papel proactivo en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones legales exigibles en España a los oferentes de viviendas para alojamiento turístico.

Desde estas premisas, el presente documento recoge una serie de observaciones a los distintos contenidos y sugerencias planteadas en el Estudio de la CNMC, centrados en sus reflexiones sobre el sector del alquiler de viviendas de uso turístico (P2P), por ser el ámbito sobre el que desde EXCELTUR sentimos más impactos desfavorables está generando este fenómeno dentro de los sectores de la cadena de valor turística, por los que España es reconocido como un caso de éxito y líder mundial.

Es por ello, que en noviembre de 2015 encargamos a Ernst & Young en colaboración con Nielsen y el Bufete Tourism & Law, un estudio en profundidad que fue presentado en junio de 2015 bajo el título “*Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: impactos y retos asociados*” (adjunto como **Anexo 1**). En el mismo, ya se obtuvo en su momento evidencia suficiente en España sobre la relevancia de unas externalidades negativas y una discriminación en su tratamiento normativo que justifican el desarrollo de un marco regulatorio en conformidad con los principios de la regulación económica eficiente.

Muchas de las evidencias y conclusiones derivadas del anteriormente citado estudio vuelven a aportarse en este documento de observaciones para procurar que en esta ocasión sean tomadas en cuenta por la CNMC, al no haber sido consideradas y ni siquiera mencionadas o cuestionadas para la elaboración del Estudio de “Conclusiones Preliminares”, a pesar de haber sido aportados en su día por EXCELTUR.

3. OBSERVACIONES SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS ATRIBUIDAS A LA ECONOMÍA COLABORATIVA Y A LAS PLATAFORMAS P2P

El documento de la CNMC parte de una caracterización de la llamada “economía colaborativa” en la que *“los agentes comparten de forma innovadora, activos, bienes o servicios infrautilizados, a cambio o no de un valor monetario, valiéndose de plataformas sociales digitales y, en particular, de internet”*¹.

Más allá del carácter de bien o servicio infrautilizado que se analiza más adelante, la esencia de la economía colaborativa responde al intercambio de bienes o servicios sin contraprestación económica o a cambio de un valor económico que cubra los costes de su provisión, sin que suponga un carácter lucrativo. De producirse éste, estaríamos ante una actividad económica al uso que ha de regirse por las normas y principios que la regulan, aun cuando el Estudio afirme sin paliativos que *“la existencia de un intercambio monetario en estas transacciones no impide que se enmarque dentro de la economía colaborativa”*². Desde esta óptica y según el Estudio, el carácter “colaborativo” estaría definido por el tipo de bien o servicio comercializado y su supuesto carácter ocioso, lo que no es consecuente con los principios de su origen y desarrollo, que da incluso nombre al fenómeno, bajo el adjetivo “colaborativo o compartido”.

Las plataformas P2P han sufrido un proceso de desnaturalización progresiva e imparable. Estas plataformas y modelos, en un principio colaborativos, han evolucionado hacia la captura por las mismas de negocios tradicionales (ya sea incumbentes o nuevos entrantes) que han crecido al amparo del ecosistema favorable que proporcionan, el cual podría resumirse en (i) ausencia de cumplimiento de la regulación existente ante la *quasi* inacción de las autoridades competentes y las dificultades de su control; y (ii) confianza “a priori” depositada por los consumidores en que el bien o servicio adquirido es propiedad de un particular, se encuentra infrautilizado y, se ofrece gratis, por un trueque o a un precio que refleje un beneficio marginal, en comparación con otras alternativas de alojamiento reglado a las que sustituye.

En este sentido, la información disponible sobre estudios recientes realizados sobre la situación en España en el ámbito del alojamiento en viviendas de uso turístico demuestra que los servicios ofrecidos a través de las plataformas P2P responden mayoritariamente a un carácter claramente lucrativo. Ello se refleja en varios datos certificados por E&Y (antigua “Ernst and Young”) en su estudio:

1. El 93% de las propiedades (278.769) de alojamiento turístico residencial intermediado por plataformas P2P existentes en febrero de 2015, lo hacían a cambio de una contraprestación económica, mientras solo el 7% restante responde a un intercambio sin contrapartida, alineado con los principios colaborativos.
2. De estas propiedades presentes en los portales P2P sujetas al pago por su utilización, el 44% eran gestionadas por empresas o propietarios con varios pisos ofertados.
3. Los ingresos obtenidos por sus propietarios resultado del alquiler de viviendas a turistas en las ciudades españolas más representativas, superaban con creces los derivados de su utilización

¹ Página 17, párrafo segundo.

² Página 30, párrafo segundo.

para el alquiler residencial de larga estancia³. El carácter lucrativo tiene su máxima expresión en el hecho de que una de las plataformas más representativas del mercado utiliza como reclamo en su web un simulador que calcula los ingresos esperados que un propietario puede obtener comercializando turísticamente su vivienda, con cuantías que reflejan la realidad del mercado, y que superan holgadamente el precio del alquiler a residentes de larga estancia⁴.

Se trata de una realidad que, como se justificará más adelante, tiene como una de sus externalidades negativas más relevantes el estar encareciendo el acceso a la vivienda de alquiler a residentes, especialmente a los de menores niveles de renta y expulsándoles de los centros de las ciudades, creando crecientes conflictos sociales y una progresiva demonización de la imagen e impacto de las actividades turísticas en algunos de los destinos españoles más demandados (Barcelona, Baleares, etc).

En su análisis, el Estudio asigna como propias de las llamadas “plataformas colaborativas” algunas características que en el sector turístico ya estaban presentes, por lo que en este sector no suponen ningún hecho diferencial. Sin embargo, ese inexistente hecho diferencial sirve al Estudio para justificar un tratamiento regulatorio singular e incluso la eliminación de regulación, bajo la ligereza de *que “no es descartable que la respuesta eficiente sea la ausencia de regulación, en aquellos casos en los que no exista un fallo de mercado”*⁵, cuando reconoce las externalidades negativas que de forma manifiesta está produciendo ya en algunas ciudades.

Del análisis de cada una de las **características de la economía colaborativa** que destaca el Estudio sentimos necesario subrayar lo siguiente:

1. Aprovechamiento de recursos infrautilizados

En el ámbito del alojamiento turístico, el alquiler de viviendas por períodos largos (semanas, quincenas, meses) ha formado parte del mercado español desde hace décadas. Su explotación concentrada en los meses centrales del verano no se ha basado en el aprovechamiento de una capacidad ociosa, ya que por definición la construcción de viviendas, principalmente en la costa, y la inversión realizada por muchos hogares y empresas para su disfrute y explotación se justificaba en base a su utilización turística, hasta el punto de acuñarse el término “turismo residencial”⁶.

Como se demostrará posteriormente en este documento, la oferta de viviendas situadas en ciudades que se dedican a su alquiler turístico por días (*lo que supone de facto su hotelización*) no responde a la existencia de una capacidad ociosa. Por un lado y como bien es sabido, en España existe un problema

³ Según los datos disponibles que publica el portal “Idealista” sobre alquileres en los distritos turísticos de Madrid y Barcelona, los ingresos percibidos en dichas ciudades por el alquiler de propiedades inmobiliarias completas a turistas por cortas estancias superarían en un 43% y un 126%, respectivamente los precios medios de alquiler a inquilinos de larga estancia obtenidos por Ernest&Young en el estudio “Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: impactos y retos asociados”.

⁴ Se puede consultar en: <https://www.airbnb.es/rooms/new>

⁵ Página 9, párrafo primero y página 166, párrafo segundo.

⁶ Ver referencias en ¿De qué hablamos cuando hablamos de turismo residencial?, Raquel Huete Nieves, Alejandro Mantecón Terán y Tomás Mazón Martínez Universidad de Alicante, 2008

general de acceso a la vivienda que se intensifica en los centros de las ciudades por su alto precio, donde precisamente se localiza la mayor parte (el 73%) de las que se dedican a su alquiler turístico⁷. Por otro lado, el diferencial que supone su actual laxitud regulatoria frente al resto de la oferta de alojamiento turístico⁸ ha conferido a la explotación de las viviendas para su alquiler a turistas una clara ventaja en precio con una destacada rentabilidad, que ha promovido notables y crecientes flujos de inversión por parte de particulares, inmobiliarias, operadores turísticos e incluso fondos de inversión.

Como resultado de ello se ha producido un notable incremento en los precios de compra de ese tipo de viviendas⁹. Tan solo en el caso de las estancias (habitaciones sueltas y vacías dentro de una vivienda) podría considerarse que se trata de un activo ocioso o infrautilizado, si bien incorpora implicaciones de otra índole sobre el modelo turístico español y de convivencia vecinal que se analizan más adelante.

2. Mercados de varios lados

El Estudio plantea una disquisición teórica sobre los beneficios y potenciales problemas de los mercados de varios lados y el papel jugado por las “plataformas colaborativas”¹⁰. El Estudio parece querer atribuir los avances de los últimos años en cuestión de reducción de la asimetría de información y de empoderamiento del consumidor a la economía colaborativa mientras que el origen de estos avances ha sido Internet, en un primer momento, y los sistemas de intercambio de información entre usuarios (que nada tienen que ver con la economía colaborativa) en un momento posterior.

Todos los atributos con que el Estudio describe de manera exclusiva a las plataformas P2P son igualmente aplicables al conjunto del sector turístico, por el rasgo de su comercialización en Internet, que las empresas alojativas tradicionales llevan utilizando desde hace bastante más de una década.

En este sentido, cabe recordar que las plataformas “on line” (OTA’s) ya operativas en la intermediación de una gama de oferta de servicios turísticos regulados, entre ellos el alojamiento (Booking, Hotels, Expedia, Edreams o Rumbo, etc.) brindan igualmente los mismos beneficios, ya que los costes de acceso a estas plataformas son igualmente bajos en relación con las que operan entre iguales. El Estudio intenta defender con argumentos teóricos y no demostrados (diferenciación de la nueva oferta, el poder de los consumidores para cambiar de plataforma o pertenecer a varias de ellas) la escasa probabilidad de que las plataformas “colaborativas” puedan alcanzar una posición inexpugnable en el mercado derivado de las economías de red, cuando:

⁷ Según el “Estudio sobre alojamiento turístico en viviendas de alquiler: Impactos y retos asociados” elaborado por Ernst&Young.

⁸ Concretamente de 17,2€ según el “Estudio sobre alojamiento turístico en viviendas de alquiler: Impactos y retos asociados” elaborado por Ernst&Young.

⁹ En los barrios más turísticos de Madrid y Barcelona el precio de venta de las viviendas se ha incrementado desde 2012 (año siguiente a la entrada de las principales plataformas) un 34,4% en Ciutat Vella en Barcelona y un 11,4% en el Distrito Centro de Madrid, mientras ha descendido la población residente en ambas zonas un 1,9% y un 7,0%, respectivamente, según datos de Idealista y el Padrón Continuo de Habitantes del INE.

¹⁰ Apartado 2.3.2. del Estudio.

- a) La realidad de mercado establece en España una situación de oligopolio de facto con tres plataformas (Airbnb, Homeaway y Niumba) que en diciembre de 2014 ya ostentaban el 65% del mercado de alquiler turístico de viviendas¹¹.
- b) Las notables barreras tecnológicas y la posición que ostentan, por las propias economías de red, explican que no haya surgido ninguna nueva plataforma P2P con una mínima presencia en el mercado en el ámbito del alquiler turístico de viviendas desde el año 2011.

3. Innovación Disruptiva

El crecimiento exponencial y el carácter disruptivo que se le atribuye a la “economía colaborativa” se justifican en el Estudio por la innovación introducida por *“los nuevos canales digitales, que ponen en contacto la oferta con la demanda de una forma a menudo más eficiente”*¹². Sin embargo, el Estudio obvia indicar que como antes se apuntaba, el turismo ha sido precisamente el sector que de manera pionera ha venido favoreciéndose desde hace varias décadas de las innovaciones derivadas de la irrupción de nuevas tecnologías, plataformas y modelos de gestión e intermediación, primero digitales (GDS) y luego on-line vía internet, que han permitido obtener las ganancias en eficiencia manifestadas.

El Estudio ensalza como ejemplos de innovaciones disruptivas el caso de Uber y Airbnb¹³, cuando en los mismos mercados de servicios turísticos operan desde hace tiempo otros intermediarios basados en tecnologías similares a las de esas empresas. El caso de Mytaxi o Hailo en el transporte urbano, y Booking, Hotels, Expedia, Edreams o Rumbo en el alojamiento turístico, son ejemplos de plataformas tecnológicas y modelos de gestión eficientes, que sin embargo intermedian oferta turística regulada. Finalmente, al elogiar el rápido crecimiento de estas nuevas plataformas y asociarlo inequívocamente al éxito de todas las innovaciones que habrían traído al mercado, el Estudio no plantea, ni siquiera, la posibilidad de que esta acelerada expansión se haya visto influenciada por la ventaja competitiva que les confiere la ausencia de cumplimiento de la regulación a la que sí está sometido el sector tradicional.

4. Internet como medio para la interacción entre la oferta y la demanda

En este ámbito el Estudio:

- a. Sostiene que las colaborativas *“son actividades o bienes donde el coste marginal del uso de un bien ya adquirido e infrautilizado puede ser reducido y resulta conveniente ofertarlo en el mercado a través de plataformas (como las plazas libres del coche en un viaje ya previsto o el domicilio que queda vacío durante las vacaciones), donde las economías de escala no son tan relevantes y hay margen para la diferenciación”*¹⁴. Los ejemplos que propone el Estudio pudieran haber sido parte del origen de los servicios de las “plataformas colaborativas”. Sin

¹¹ Según el “Estudio sobre alojamiento turístico en viviendas de alquiler: Impactos y retos asociados” elaborado por Ernst&Young, que son los mismos datos que recoge el estudio “Contexto internacional y nacional. El turismo colaborativo, elaborado por The Ostelea School of Tourism and Hospitality, que referencia el Estudio en su página 70.

¹² Página 18, párrafo primero.

¹³ Página 41, párrafo primero.

¹⁴ Página 23, párrafo tercero.

embargo, la evidencia actual demuestra que se trata de una parte cada vez menor del mercado y donde la mayor parte de la oferta ha sido creada *ad-hoc* y de manera cada vez más acelerada para su comercialización en esas plataformas, y donde las economías de escala por la gestión de varias propiedades son claves por su condición de actividad económica.

Ello se demuestra con el hecho de que en las principales ciudades españolas un 44% de los anuncios pertenecen a una entidad y/o gestor profesional, o un particular que gestiona más de una propiedad. Este dato se refuerza y queda contrastado con la información de la interesante página web norteamericana **“Inside Airbnb”**¹⁵, según la cual el 52,8% de los propietarios de Madrid y el 53,7% en Barcelona gestionan más de un anuncio/ vivienda en la plataforma líder del mercado español y mundial.

Esta realidad se pone igualmente de manifiesto en otro estudio¹⁶ elaborado esta vez por The Pennsylvania State University que alerta sobre la existencia de dos tipos de operadores en el mercado de las plataformas colaborativas de alojamiento que distorsionan los principios colaborativos: los operadores que explotan las viviendas todo el año y los que comercializan varias propiedades a la vez. A partir de la realidad de las 12 mayores ciudades americanas el citado estudio demuestra que el 40% de los ingresos de la plataforma líder en el mercado americano del alquiler turístico procede de operadores con más de una propiedad y el 30% de los que comercializan dichas propiedades lo hacen a lo largo de todo el año y no ocasionales.

- b. Menciona los riesgos a la competencia que supone la acumulación de *“una gran cantidad de información”*¹⁷ para realizar una discriminación perfecta de precios, mientras no confiere la importancia debida a los riesgos monopolísticos derivados de las barreras tecnológicas de entrada para otros operadores por las economías de aglomeración de demanda¹⁸, que en internet se han demostrado determinantes en la posición de dominio de numerosas empresas en diversos subsectores (*Google en el ámbito de los buscadores es el mejor ejemplo, que se acrecienta en el turístico donde en el subsector del alojamiento ya hay un oligopolio de facto*). De nuevo, el Estudio obvia que las plataformas no tendrían ni el incentivo ni la obligación de publicitar las supuestas comisiones o cuotas de entrada que cobrarían a cada usuario si empleasen tales métodos para la diferenciación de precios.

¹⁵ Interesante página web norteamericana que rastrea, analiza y aporta información sobre la localización y el impacto de la oferta de Airbnb en 34 ciudades del mundo, demostrando sus externalidades negativas y contradiciendo muchas de las bondades del modelo de gestión, que esa plataforma trata de adjudicarse.

¹⁶ El estudio *“From Air Mattresses to Unregulated Business: An Analysis of the Other Side of Airbnb”* elaborado por The Pennsylvania State University

¹⁷ Página 42, párrafo segundo.

¹⁸ El estudio *“¿Colaboración o Negocio? Consumo Colaborativo: de valor a los usuarios a una sociedad con valores”* elaborado por la OCU con otras asociaciones europeas de consumidores, sugiere a este respecto la introducción de sistemas de supervisión a las plataformas colaborativas con el fin de evitar la creación de oligopolios.

5. Empleo de sistemas de reputación para generar confianza en el usuario

El Estudio defiende que *“los intercambios económicos a través de la economía colaborativa en internet (...) cuentan como elemento esencial para generar una mayor confianza entre las partes involucradas (...) con los sistemas de reputación on-line”*¹⁹. En necesario aclarar que:

- a) Se trata de los mismos sistemas de reputación que ya están completamente extendidos tanto en la comercialización de la oferta de alojamiento regulada (Booking, Tripadvisor, Expedia, Trivago), como en muchos otros subsectores turísticos y/o plataformas on-line (Amazon, Yelp, El Tenedor, Justeat, etc.).
- b) La existencia de estos sistemas de reputación no contradice ni ha eximido del cumplimiento de las normas legales básicas que rigen la actividad, que son las que mejor garantizan, entre otros, los derechos de seguridad e información de los consumidores. Ello es debido a que algunos factores clave, como la seguridad frente a incendios o la existencia de un contrato o un seguro, no pueden ser abarcados, ni garantizados por las meras valoraciones de un consumidor, que en la mayoría de casos las da por cubiertas, sin incluso conocer si existen.

Lo que el Estudio obvia mencionar es que, dentro de lo fundamental que resulta para los negocios, ya sea de economía colaborativa o tradicionales, tener una buena reputación en internet, ésta es significativa y relativamente más importante para los primeros que para los segundos, precisamente por estar al margen del cumplimiento de la regulación y de los sistemas oficiales de certificación.

A pesar de esta constatación, sorprende que el Estudio defienda a ultranza que *“los nuevos sistemas de reputación pueden reemplazar (...) la intervención de las AA.PP. a través de la regulación”*²⁰.

6. Empleo de nuevas tecnologías móviles

En la misma línea de lo que se viene a denominar como “innovación disruptiva” y, en este caso, en el subsector del transporte urbano, el Estudio concede a la tecnología móvil “*per se*”, el hecho definidor de una capacidad de transformar el servicio de taxi, que de hecho ya viene siendo utilizado por los propios taxistas, a través de las aplicaciones antes mencionadas (como My Taxi o Hailo). Es pues una característica inherente al desarrollo tecnológico y a las capacidades de la conectividad on-line que ya está siendo utilizada por otros muchos operadores, si bien acotados a los tradicionalmente regulados.

4. OBSERVACIONES SOBRE LOS EFECTOS DE LOS NUEVOS MODELOS COLABORATIVOS SOBRE LOS MERCADOS

4.1 Efectos teóricos de la economía colaborativa atribuidos por el Estudio

El Estudio atribuye a la economía colaborativa una serie de efectos teóricos que tampoco se corresponden con la situación real:

¹⁹ Página 45, párrafo tercero.

²⁰ Página 46, último párrafo.

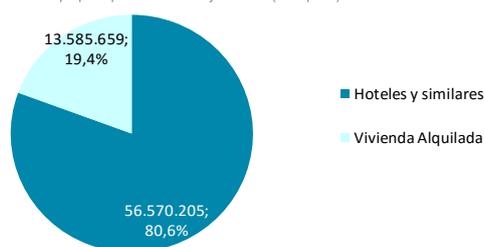
1. El Estudio argumenta que *“Una de las ventajas (y motivaciones) del consumo colaborativo es la posibilidad para los consumidores de acceder a productos y servicios a los que antes no tenían acceso o sólo podían acceder a un coste muy elevado”*²¹.

En el ámbito del alojamiento turístico, cabe señalar que el alquiler de viviendas ha sido desde hace décadas una práctica más que habitual del mercado español amparado, entre otros, en el vacío legal establecido por la Ley de Arrendamientos Urbanos²² hasta su reforma de 2013.

Desde que se dispone de estadísticas turísticas oficiales en España, las cifras son elocuentes al respecto: hace 10 años, 1 de cada 5 turistas y más de 1 de cada 4 pernoctaciones de los españoles (los mayoritarios) y extranjeros que pagaron por un alojamiento turístico²³ en España ya utilizaban una vivienda de alquiler. Esta realidad suponía 13,6 millones de turistas y 153,7 millones de pernoctaciones, según las estadísticas Familitur y Egatur elaboradas por Turespaña, lo que ya representaba entonces el 19,4% del mercado de alojamiento turístico de pago en España en términos de turistas y el 28,3% en términos de pernoctaciones.

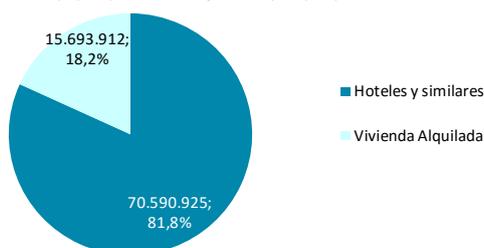
Estructura del total de la demanda turística en España por tipologías de alojamiento de pago. Año 2004.

Fuente: Elaboración propia a partir de Frontur y Familitur (Turespaña)



Estructura del total de la demanda turística en España por tipologías de alojamiento de pago. Año 2014.

Fuente: Elaboración propia a partir de Frontur y Familitur (Turespaña)



2. *“Muchos de estos mercados presentan una regulación ineficiente donde los operadores incumbentes gozaban de rentas de monopolio, o márgenes elevados”*²⁴.

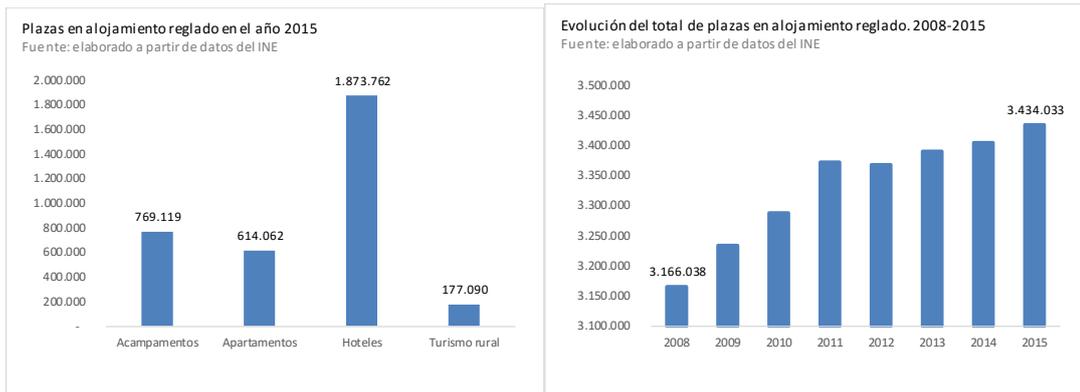
²¹ Página 51, párrafo segundo.

²² Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

²³ No se contemplan las viviendas propias o cedidas por familiares y/o amigos de forma gratuita que suponen la principal tipología de alojamiento turístico en España, muy concentrado en el mercado español. Concretamente, de los 194 millones de viajes turísticos realizados por los turistas en España en 2014, según los datos de Egatur y Familitur, 108 millones (el 55,6%) se hospedaron en este tipo de viviendas de uso gratuito.

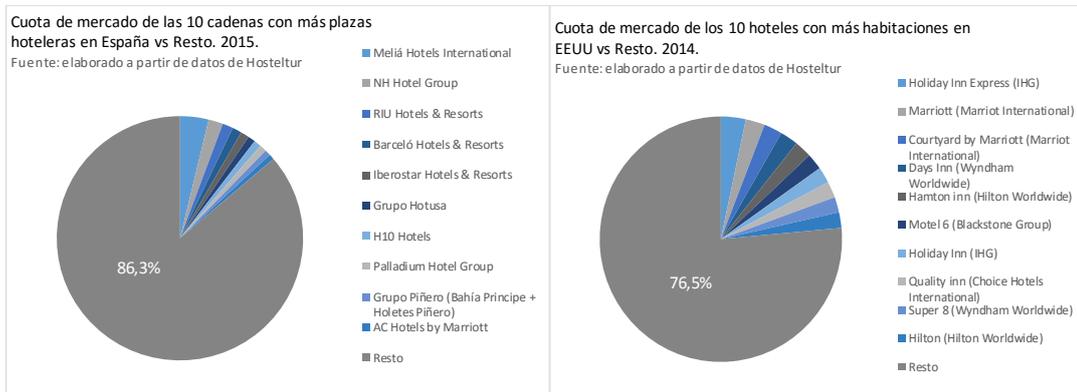
²⁴ Página 51 del Estudio, último párrafo.

Es imposible hablar de rentas de monopolio o márgenes elevados en el sector del alojamiento turístico tradicionalmente regulado, por cuanto se trata de un mercado extraordinariamente competitivo desde su origen y precisamente muy atomizado, formado en 2015 por 3,4 millones de plazas (1,8 millones, hoteleras; 0,8 millones, de acampamentos; 0,6 millones de apartamentos reglados en edificios completos, y 0,2 millones en casas de turismo rural) y unos niveles de ocupación media del 47,7%, según el Instituto Nacional de Estadística (“INE”).



En el sector hotelero, como el más relevante dentro del subsector del alojamiento reglado y del que se dispone de más información oficial, los ingresos por habitación disponible en 2015 cerraron en valores de 48,8 euros (comparativamente entre los más bajos de los países UE), resultado de una ocupación del 62,0% y un precio medio de 78,7 euros, según el INE. De los 50 destinos urbanos españoles más importantes, tan sólo 8 superaron esta media de ingresos por habitación disponible, con la mitad de ciudades con valores por debajo de los 30 euros, que apuntan a una fuerte sobreoferta de plazas con márgenes y niveles de rentabilidad más bien bajos, que en algún caso apenas cubren costes. En el ámbito de los destinos vacacionales son 16 los que superaron la media española, limitados por una temporada de máximo seis meses, por el efecto de la estacionalidad.

Por otro lado, la atomización que en España más se acusa en los establecimientos hoteleros, excluye radicalmente cualquier posibilidad de alcanzar las rentas de monopolio que menciona el Estudio. Ello se deriva del hecho de que la cuota conjunta de mercado en España por número de plazas de las 10 cadenas con mayor número de establecimientos, se limita al 13,7%, muy por debajo de la concentración existente en otros mercados como el americano, 23,5%.



3. *“El hecho de que las transacciones efectuadas en los nuevos modelos se realicen en su inmensa mayoría por medios electrónicos facilitados por las plataformas de intercambio permite una trazabilidad y mayor transparencia de las transacciones económicas. Esto permite una mayor colaboración entre estas plataformas y las administraciones tributarias”²⁵.*

Se trata de una afirmación técnicamente correcta, pero ajena totalmente a la realidad por los siguientes motivos:

- a. La negativa expresa de las principales Plataformas Colaborativas a compartir con las administraciones públicas la información de sus clientes/proveedores de los servicios que intermedian, con el fin de facilitar, sin ir más lejos, el seguimiento del cumplimiento fiscal de las rentas generadas,²⁶ o su retención/ingreso a cuenta como sucede en otros ámbitos.
- b. La negativa a velar y/o hacer cumplir la regulación existente que afecta a sus clientes, lo que ya ha provocado en España la interposición de denuncias ante distintas instancias por parte de varias administraciones públicas y agentes privados del sector. Este es el caso de la Generalitat Valenciana²⁷, la Generalitat de Cataluña²⁸, el Ayuntamiento de Barcelona, la Federación Hotelera de Mallorca, la Asociación Hotelera de Madrid, etc.

²⁵ Página 53 del Estudio, último párrafo.

²⁶ Tal y como corrobora el Informe emitido el pasado 7 de Abril de 2016 por el Ayuntamiento de San Francisco, donde la legislación se modificó en 2015 para favorecer el fenómeno colaborativo, en su página 3 manifiesta que *“las plataformas no suministran información sobre los propietarios para poder hacer cumplir la ley”*.

²⁷ La Agencia Valenciana de Turismo abrió a comienzos del año 2016 24 expedientes sancionadores a ocho plataformas que anuncian viviendas turísticas por internet sin hacer constar el número de inscripción en el Registro de Empresas. A cada una de estas plataformas se le han abierto 3 expedientes sancionadores, uno por provincia. Según recoge el comunicado de prensa de la Agencia Valenciana de Turismo *“El motivo, en todos los casos, es publicitar en sus respectivas páginas web viviendas turísticas sin hacer constar el número de inscripción en el Registro de Empresas, lo que supone una infracción de la Ley de Turismo. De hecho, esta infracción está calificada en la Ley como muy grave, y puede ser sancionada con un máximo de 90.000 euros de multa”*.

²⁸ El Gobierno de Cataluña impuso una multa de 30.000 euros a una de las plataformas líderes en el mercado por comercializar apartamentos turísticos ilegales. La sanción obedecía a la constatación de la comercialización de viviendas no inscritas en el preceptivo Registro de Actividades Turísticas de la Generalitat de Cataluña.

- c. La total falta de transparencia respecto a elementos clave de su actividad y de la oferta que comercializan, como su localización concreta, la oferta por propietarios o el número total de plazas ofertadas²⁹.

4.2 Desarrollo de la “economía colaborativa” en el sector del alojamiento turístico

El Estudio justifica el desarrollo con más fuerza de la “economía colaborativa” en los sectores del alojamiento turístico y el transporte debido los siguientes motivos:

1. Por el lado de la demanda, la valoración de los consumidores *“para acceder a bienes cuya propiedad supondría una elevada inversión, la rapidez y la flexibilidad, así como la personalización”*³⁰.

Se trata en cualquier caso de características genéricas que son la esencia de los servicios turísticos, por su condición de consumo limitado en el tiempo. Nos encontramos ante una argumentación que podría utilizarse igualmente para justificar el uso del avión o el tren de alta velocidad, ya que obviamente supone un alto coste de inversión, su eventual adquisición.

2. Por el lado de la oferta *“son actividades o bienes donde el coste marginal del uso de un bien ya adquirido e infrautilizado puede ser reducido y resulta conveniente ofertarlo en el mercado a través de plataformas (como las plazas libres del coche en un viaje ya previsto o el domicilio que queda vacío durante las vacaciones), donde las economías de escala no son tan relevantes y hay margen para la diferenciación”*³¹.

Los ejemplos que propone el Estudio pudieran haber sido parte del origen de los servicios de las “plataformas colaborativas”. Sin embargo, la evidencia actual demuestra que se trata de una parte cada vez más marginal del mercado; la mayor parte de la oferta, al menos en España, ha sido diseñada/reajustada para su comercialización en esas plataformas y de ahí que las economías de escala son claves por su condición de actividad económica. Ello se demuestra en el hecho de que en las principales ciudades españolas ya hay un número significativo de oferentes de servicios con más de una propiedad, como ya se ha reflejado en la sección segunda al referirse al punto cuarto del presente documento.

3. El Estudio aporta como justificación de la necesidad de apostar a ultranza por la “economía colaborativa” una estimación del volumen de negocio que representa en la actualidad y las previsiones sobre su crecimiento futuro. Sin embargo, la mera dimensión y las expectativas cuantitativas del fenómeno soslayan otras cuestiones relevantes sobre el impacto social y económico y el balance final sobre la ciudadanía y la opinión pública local, tales como:
 - a. Su carácter complementario o sustitutivo respecto a los servicios ya existentes en los mercados en los que se está desarrollando. La evidencia disponible en el sector del

²⁹ Se trata de información clave para analizar el fenómeno que ha sido aportada por iniciativas particulares tales como <https://www.airdna.co/> <http://insideairbnb.com/> o <http://airbnbvsberlin.com/#introduction>.

³⁰ Página 23, párrafo segundo.

³¹ Página 23, párrafo tercero.

alojamiento turístico³² en España constata con datos oficiales que el alquiler de viviendas turísticas es mayormente un servicio sustitutivo del resto de fórmulas de alojamiento, por lo que no genera una clara actividad económica adicional, salvo en algunos segmentos de mercado más orientados a familias o de precios más reducidos.

Desde este punto de vista, el trasvase de actividad económica de la oferta regulada de alojamiento a las viviendas de alquiler turístico supondría entre otros, una notable pérdida de recaudación fiscal, por su casi generalizado carácter sumergido, y una sustancial reducción del empleo vinculado a dicha actividad, tal y como se describe en el siguiente apartado del presente documento.

- b. Los problemas de información asimétrica frente al consumidor, por no estar garantizados muchos de los derechos básicos de seguridad, información y calidad de la oferta, y la extensión de las externalidades negativas sobre los destinos y su población local, confirmados por la evidencia disponible que revela la sección siguiente de este documento.

5. OBSERVACIONES SOBRE EL CUESTIONAMIENTO DE LA NORMATIVA RESPECTO A LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO

El Estudio promueve, bajo la premisa de los principios de la regulación económica eficiente, un posicionamiento tendente a la no regulación de los servicios comercializados a través de las plataformas P2P. Su más que exigua justificación obvia, sin embargo, la existencia demostrada de las múltiples externalidades negativas antes señaladas que afectan al interés general, a la competitividad y a la contribución socioeconómica que el sector turístico español aporta a sus ciudadanos.

5.1 Observaciones acerca de las externalidades negativas

En el ámbito del alojamiento turístico, estas externalidades emanan del masivo volumen de capacidad que las viviendas dedicadas al alquiler turístico han alcanzado en algunos de los principales destinos españoles, cuyo principal exponente urbano es Barcelona. Se trata de una realidad que no es exclusiva de la situación española y que se observa en otros muchos destinos mundiales (Los Ángeles, San Francisco, Berlín, Nueva York, Toronto, Vancouver, Tokio). Las principales externalidades detectadas que justifican dicho tratamiento normativo se concentran en las que exponemos a continuación.

5.1.1 Deterioro de la calidad de vida y los niveles de convivencia de la población local

La afirmación del Estudio sobre que *“el mejor aprovechamiento de estas viviendas supone una mayor eficiencia en la utilización de recursos infrutilizados y, por tanto, redundante en un mayor bienestar para los usuarios”*³³ no puede ser aceptada.

³² Son las conclusiones del capítulo 5 del Estudio “Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: impactos y retos asociados” elaborado por Ernst&Young para EXCELTUR, refrendado por el Estudio “AIRBNB, rising rent, and the housing crisis in Los Angeles” elaborado por Laane.

³³ Página 65, párrafo primero.

El deterioro de la calidad de vida y de los niveles de convivencia de la población local por sobrecarga turística, afecta crecientemente a la percepción social del binomio bondades/inconvenientes del turismo, fenómeno que comienza a generar reticencias de carácter global. En ese sentido el importante volumen que ha alcanzado el cambio de uso de residencia permanente de una vivienda a un alojamiento turístico en los barrios más céntricos/turísticos de las principales ciudades españolas y muchas capitales extranjeras, está afectando a los niveles de calidad de vida de la población residente.

En dichas zonas céntricas de las 12 ciudades españolas más relevantes, el 8,5% del total de las viviendas ya se dedican al alquiler turístico, lo que ayuda a entender que en 2015 el 58% de sus principales asociaciones de vecinos manifiesten haber sufrido un deterioro de su calidad de vida directamente imputable a la multiplicidad de alquileres de corta estancia de viviendas a turistas, al uso intensivo que los propietarios realizan de tales viviendas, así como a la alta rotación entre huéspedes³⁴³⁵.

En estas ciudades se constata la naturaleza de los desfavorables impactos manifestados en³⁶:

- a. Unos niveles de ruido que perturban el descanso de los vecinos de las propiedades colindantes, según denuncian el 82% de las asociaciones de vecinos de barrios turísticos³⁷.
- b. Una mayor necesidad de limpieza por la mayor presión de uso sobre los espacios comunes, destacado por el 67% de los vecinos de estas ciudades.
- c. Una pérdida de seguridad en el 42% de los casos, por la puesta a disposición de las llaves de la puerta de entrada de cada finca y de su parking a terceras personas desconocidas sin identificar.
- d. Un mayor gasto en mantenimiento ante una mayor degradación de los elementos de los espacios comunes, según denuncian el 75% de los vecinos.
- e. La tendencia a la desvalorización de los elementos de identidad de la vida de barrio que manifiestan el 58% de las asociaciones por la pérdida de población residente habitual, y el pequeño comercio de proximidad que se va transformando en franquicias básicamente orientadas al turista.

5.1.2 Expulsión de población residente local por el encarecimiento de la vivienda

Las ventajas derivadas de la generalizada falta de regulación adecuada del mercado de alquiler turístico de viviendas y el escaso cumplimiento en los territorios en los que se han desarrollado, permiten a los

³⁴ La memoria justificativa del plan Especial Urbanístico para la ordenación de los establecimientos de alojamiento turístico de la ciudad de Barcelona establece como uno de sus objetivos (4d) “evitar distorsiones en la convivencia ciudadana (...) y reducir el impacto y las molestias relacionadas con la población visitante (...) cuando comparte los espacios comunes en edificios residenciales”.

³⁵ Según se demuestra en el estudio “Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: impactos y restos asociados” encargado por EXCELTUR y elaborado por Ernst&Young.

³⁶ En esta misma línea, según recoge el Estudio «L’impact des plateformes de locations meublées sur la vie des Parisiens» elaborado por el Institut Harris Interactive para l’AhTop, los ciudadanos parisinos revelan sus preocupaciones por el impacto asociado al fenómeno del crecimiento de las viviendas de alquiler turístico impulsadas por la plataformas P2P sobre la seguridad, convivencia y acceso a la vivienda en su ciudad. En concreto, el 65% de los mismos perciben impactos negativos sobre la seguridad y el 60% sobre los ruidos en los inmuebles donde se localizan estas viviendas.

³⁷ En la ciudad de Barcelona se produjeron más de una queja diaria (491 en total) de los vecinos por ruidos derivados de las viviendas de uso turístico según se expone en la página 128 de la memoria justificativa del plan Especial Urbanístico para la ordenación de los establecimientos de alojamiento turístico de la ciudad.

propietarios de esos inmuebles la obtención de unos niveles de rentabilidad muy superiores a los obtenidos por su alquiler de larga estancia a residentes.

Concretamente en los barrios más turísticos de Madrid y Barcelona la diferencia entre los ingresos percibidos por el alquiler mensual de una vivienda tipo de 56m² para 2 personas dedicado a la residencia de larga estancia o a su alquiler turístico por días difiere un 46% y un 123%, respectivamente, como se ha puesto de manifiesto en la Sección 4. Se trata de un problema reconocido en la muy reciente memoria justificativa del plan Especial Urbanístico para la ordenación de los establecimientos de alojamiento turístico de la ciudad de Barcelona³⁸, así como en la percepción de los habitantes de París³⁹, Los Angeles⁴⁰ y San Francisco⁴¹.



Este hecho está generando un incremento en los valores de las propiedades inmobiliarias que se refleja en un aumento de sus precios de venta en los principales barrios turísticos de las grandes ciudades españolas, desplazando del acceso a la vivienda a población residente de larga estancia. Se trata de un efecto que está afectando a los grupos de población con rentas más bajas, con los consiguientes problemas de readaptación social a unos nuevos entornos, que ello conlleva.

Aunque en la formación de los precios de las viviendas puedan actuar otros factores, lo cierto es que desde el año 2012 (cuando comienza el crecimiento exponencial del fenómeno del alquiler turístico en España) en los barrios más turísticos de las principales ciudades españolas, donde la conversión de viviendas para su explotación turística es más alta, los precios de la vivienda se han disparado mientras la población residente cae notablemente. Esta es la situación que se observa claramente en los distritos turísticos del frente marítimo de Barcelona y en el distrito Centro de Madrid, según los datos de la web

³⁸ Página 14 del Plan Especial Urbanístico.

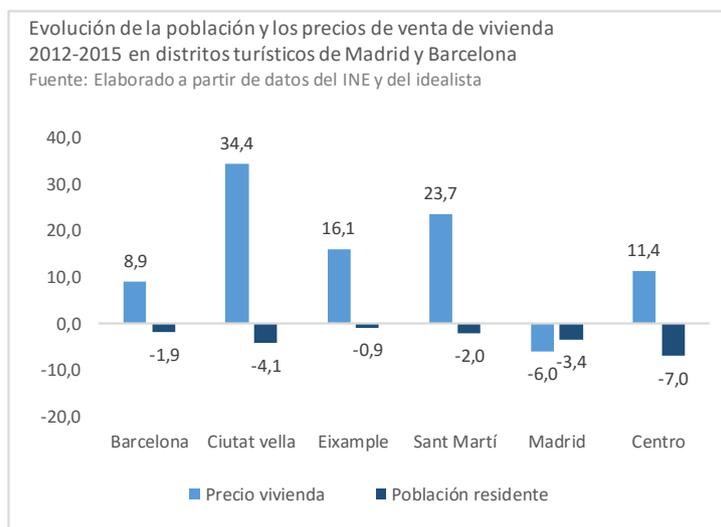
³⁹ El 66% de los parisinos manifiestan que un incremento del alquiler turístico de viviendas implicará un incremento en los precios de alquiler para vivienda habitual y un decrecimiento de la población local en el centro de las ciudades, que según el 56% afectará a la pérdida de identidad de los barrios, según recoge el Estudio «L'impact des plateformes de locations meublées sur la vie des Parisiens» elaborado por el Institut Harris Interactive para l'AhTop.

⁴⁰ Según el estudio "AIRBNB, rising rent, and the housing crisis in Los Angeles" elaborado por Laane.

⁴¹ "Airbnb Pushes Up Apartment Rents Slightly, Study Says." Wall Street Journal. 20 March 2015.

⁴² Datos de Idealista y Ernst&Young.

de referencia “Idealista” y del padrón de habitantes censados del INE relativos al período 2011-2015. Se trata de una tendencia igualmente identificada en otras numerosas ciudades de todo el mundo⁴³.



El desarrollo de estos indeseados efectos socioeconómicos emana, en buena parte, de la falta de aplicación y cumplimiento de las normas sobre planificación urbanística. Cabe recordar en este punto que el establecimiento de diferentes usos del suelo sobre los que se establecen los principios del ordenamiento territorial responde precisamente a garantizar una dotación determinada de viviendas⁴⁴ y la constatación de los problemas de convivencia que se genera cuando se desempeñan ciertas actividades en el mismo espacio dedicado a la residencia permanente. De ahí que para evitarlos exista una calificación diferencial para los usos terciarios para actividades turísticas⁴⁶ respecto de los residenciales, que ha sido la base del desarrollo del modelo turístico español, exigiendo la prestación de los servicios de alojamiento turístico en edificios completos para sus distintas modalidades, ya sean hoteles o apartamentos reglados.

Las molestias vecinales derivadas de la falta de aplicación de estos principios están afectando de manera creciente y notable a la percepción de los ciudadanos y opinión pública sobre los beneficios netos que finalmente aporta el conjunto del sector turístico. La pérdida de calidad de vida asociada a este fenómeno está provocando en destinos de mayor atractivo y afluencia turística⁴⁷ una contestación ciudadana que se extiende sobre todos los prestadores de servicios de la cadena de valor turística,

⁴³ Rachel Monroe, AirBnB Gentrification: How the Sharing Economy Drives Up Housing Prices, SLATE (Feb. 13, 2014).

⁴⁴La propia Constitución Española en su Artículo 47 determina que “*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación*”.

⁴⁵La memoria justificativa del plan Especial Urbanístico para la ordenación de los establecimientos de alojamiento turístico establece como uno de sus objetivos (4b) favorecer el derecho a la vivienda.

⁴⁶ Al igual que existe para otras actividades como las industriales, comerciales o dotacionales.

⁴⁷ La ciudad de Barcelona y los destinos de Baleares son sus principales exponentes.

hasta el punto de llegar a demonizar y obviar en ocasiones, sus múltiples y notables efectos arrastre de carácter transversal que inducen sobre el conjunto del territorio en el que se desarrollan.

Ello supone un elemento de honda y creciente preocupación para los distintos actores que conforman el sector turístico español y que se traslada a una pérdida del sentimiento de acogida al turista, que era uno de los atributos clave que destacaba entre el estilo de vida español que tanto valoran los turistas.

5.1.3 Falta de garantía en el cumplimiento de los derechos básicos del consumidor

La legislación actualmente vigente en el sector del alojamiento recoge y fuerza en su ordenamiento turístico al cumplimiento de los derechos de los consumidores y usuarios, como uno de los pilares que sustentan la imagen y competitividad del sector turístico español. Se trata de aspectos no necesariamente satisfechos por las viviendas de uso turístico, por cuanto no hay incentivos ni control para su cumplimiento y la mayoría de ellos tampoco son resolubles a través de las valoraciones de los clientes, en la medida en que sólo son requeridos cuando se produce un suceso determinado, lo que supone un claro fallo del mercado. Todo ello afecta a las normas sobre:

- a. Seguridad, prevención de incendios y su cobertura, tal y como ocurre en los establecimientos de pública concurrencia en los que se inserta la oferta de alojamiento tradicionalmente reglada, sometidos a inspecciones periódicas y rutinarias de seguridad.
- b. Acceso a información adecuada y suficiente: en relación a su localización exacta, la disposición de un contrato, factura, seguro de responsabilidad y hojas de reclamaciones.

El Estudio argumenta que los mecanismos reputacionales insertos en las plataformas P2P proporcionan a los usuarios la información necesaria sobre las características del servicio o producto, considerándolos susceptibles de *“reemplazar algunos de los métodos tradicionales para generar una mayor confianza y, en concreto, la intervención de las administraciones públicas a través de la regulación”*.

A este respecto cabe realizar algunas observaciones. Por un lado, los mecanismos de reputación online a los que se refiere el Estudio no son en estricto senso, propios únicamente de los nuevos modelos de prestación de servicios a través de plataformas P2P, sino que se encuentran igualmente en plataformas tales como Tripadvisor o Booking. Por otro lado, no cabe argumentar que estos sistemas sustituyan a los procedimientos tradicionales exigidos al sector del alojamiento reglado. Esto se debe a que la información recogida en tales plataformas de prescripción no es, en todos los casos, fiable puesto que procede de fuentes anónimas (usuarios u oferentes de servicios similares) cuyas opiniones pueden adolecer de subjetividad, parcialidad, desconocimiento o falta de capacidad de comparación.

- c) Disfrute de unos estándares de calidad sobre aspectos mínimos como una adecuada climatización, o condiciones de limpieza e higiene satisfactoria, disponibilidad de espacios mínimos que permitan un alojamiento apropiado y enseres y menaje suficientes en relación con la capacidad publicitada.

- d) Protección de la información personal de clientes y huéspedes, asegurando su correcto tratamiento a través de la normativa sobre protección de datos.
- e) Requisitos europeos de seguridad exigidos por el Acuerdo de Schengen sobre la recopilación de datos de la identidad del cliente a su llegada.

Todo lo anterior, además de constituir un trato discriminatorio hacia el sector del alojamiento reglado y una competencia desleal en cuanto los nuevos modelos de prestación de servicios que se benefician de una reducción de los costes o inversiones derivadas de la normativa que incumplen (o simplemente no se prevé su aplicación a estos nuevos negocios), induce también, un perjuicio para los consumidores que ven sus derechos desamparados y la calidad de los servicios contratados minorada.

Por último, cabe apuntar que los usuarios de estas plataformas P2P confían en la existencia de una normativa aplicable a esta nueva tipología de negocios que garantice sus derechos, de la misma manera que en la oferta reglada y asumen que los propietarios de los inmuebles o los intermediarios online velan y/o se corresponsabilizan del cumplimiento de dicha normativa.

En términos porcentuales, el estudio elaborado por Ernst & Young(EY) y antes mencionado, apunta a que un 66% de los usuarios alojados en las viviendas de uso turístico en España consideran que existe una ley reguladora de este tipo de alojamientos, mientras que el 26% desconoce la existencia de una regulación y únicamente un 8% son conscientes de la ausencia de una ley reguladora.

5.1.4 Menor contribución económica y de empleo

Los nuevos modelos de prestación de servicios a través de plataformas P2P contribuyen de manera significativamente inferior a la generación de renta y al empleo, en comparación con el sector del alojamiento reglado, sin que además se garanticen los derechos básicos de los trabajadores.

En general, los servicios turísticos comercializados por las plataformas colaborativas no generan una clara demanda adicional. Su consumo es en España, en su gran mayoría, y como antes hemos ya señalado, sustitutivo de la oferta tradicionalmente regulada y su atractivo y actual crecimiento se debe básicamente, en general, a las ventajas en precio derivadas de los menores costes —producto del diferente trato normativo y fiscal— que es el principal motivo de su elección por parte del consumidor.

Se trata de un rasgo suficientemente demostrado, a partir de la evidencia disponible en España en el caso del mercado del alojamiento turístico y los patrones y motivaciones de uso del alquiler turístico de viviendas por parte de los turistas, que de nuevo no ha contemplado el Estudio. En el mismo se constata que:

- a. Las viviendas disfrutan de una ventaja competitiva en menor precio de 17,2 euros⁴⁸, producto de las actuales diferencias introducidas por la desigual legislación que afecta a los costes constructivos, de explotación y de tratamiento fiscal de su actividad. Este es el resultado de comparar las obligaciones regulatorias y fiscales que han de cumplir los hoteles de tres estrellas (como tipología media representativa del alojamiento reglado) comercializados a un precio medio por plaza de 30,7€, respecto a las viviendas de alquiler turístico, vendidas en las plataformas

⁴⁸ Cifra calculada por Ernst&Young para el estudio “Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: Impactos y retos asociados”.

a un precio medio de 21,7€⁴⁹. En este contexto, si las viviendas dedicadas a su alquiler turístico estuvieran sometidas a la misma legislación para competir en igualdad de condiciones, su precio se vería incrementado un 79% hasta los 38,9 euros por plaza⁵⁰.

- b. Derivado de esta ventaja, el consumidor encuentra en España en el precio el motivo más importante para la elección de las viviendas de uso turístico como fórmula de alojamiento⁵¹. Así es para el 52,7% de los turistas, según se desprende de la encuesta realizada por Nielsen que recoge 2.206 viajes a España de turistas (españoles, británicos, alemanes y franceses) y que se incorpora en el Estudio “Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: Impactos y retos asociados”.

Clasificación de los turistas por motivaciones según la tipología de alojamiento⁵²



El menor pago por el alojamiento está igualmente demostrado con datos oficiales, que mantiene una alta correlación con un menor gasto en el resto de componentes del viaje por parte de los turistas que utilizan esta fórmula de alojamiento. Ello hace que el uso de las viviendas para su alquiler turístico se asocie realmente a un menor gasto en destino y, por tanto, a una menor generación de empleo y contribución fiscal.

Ello se deriva del análisis y explotación realizado por Nielsen sobre 120.247 encuestas oficiales del Ministerio de Turismo a turistas extranjeros y españoles durante sus viajes por España, obtenidas de las operaciones estadísticas de Egatur para los años 2013 y 2014 y Familitur para 2013 que elabora Turespaña, y prueba que los turistas que se alojan en la oferta tradicionalmente reglada generan por

⁴⁹ Un mayor detalle de la metodología de cálculo y sus derivadas se puede obtener del estudio “Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: Impactos y retos asociados”.

⁵⁰ Se trata de una realidad reconocida igualmente en el informe “The sharing economy how it will impact the tourism landscape and what businesses can do” elaborado por Queensland Tourism Industry Council.

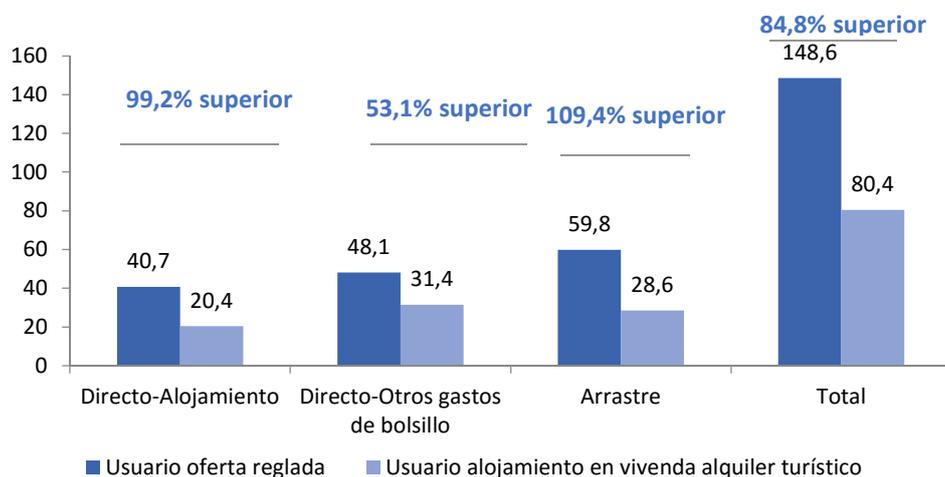
⁵¹ Se trata de una realidad confirmada para todos los ámbitos en los que se han desarrollado plataformas colaborativas, según el estudio “¿Colaboración o Negocio? Consumo Colaborativo: de valor a los usuarios a una sociedad con valores” elaborado por la OCU en colaboración con otras asociaciones de consumidores europeas. En su encuesta dirigida a consumidores de España, Bélgica, Italia y Portugal el 54% en el ámbito del transporte, el 48% en el del alojamiento turístico y el 45% en el de productos usados manifestaba que el uso de las plataformas se había debido al objetivo de “ahorrar dinero”, muy por encima del resto de motivos. Se trata de un rasgo también destacado por el Barómetro del Alquiler Vacacional elaborado por HomeAway, que señala al precio como el principal factor a la hora de elegir la vivienda como alojamiento turístico.

⁵² Fuente: Encuesta origen Nielsen, febrero-marzo 2015.

su mayor gasto y efecto arrastre un impacto económico diario de 148,6€, es decir, un 84,8% superior a los turistas que utilizan la oferta de apartamentos en alquiler, cifrada en 80,4€.

Impacto económico diario en destino por tipología de alojamiento

Fuente: Elaboración Ernst&Young a partir de Familitur, Egatur (Turespaña), TIO España (INE). Datos en euros



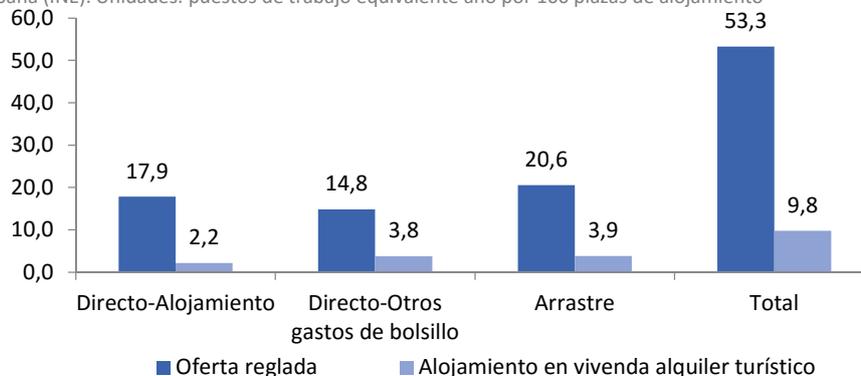
Como resultado de esta realidad y los escasos servicios (en cuanto a número y periodicidad) que ofrecen las viviendas de alquiler turístico, limitados a la limpieza y el mantenimiento básico, el empleo directo y el indirecto generado en España por cada vivienda de alquiler turístico es muy inferior a los que hoy crea el sector del alojamiento reglado y, principalmente, hotelero. Concretamente, a tenor de la información del INE y de los indicadores económicos de la industria hotelera de Ernst & Young⁵³, por cada 100 plazas de alojamiento en establecimientos reglados⁵⁴ se generan 17,9 puestos de trabajo directos en el propio alojamiento; mientras que en el caso de las viviendas de alquiler turístico este ratio se reduce a 2,2. Si a ello se suma el empleo derivado del mayor gasto turístico, el empleo total generado por cada 100 plazas de alojamiento dedicadas al alquiler turístico de viviendas asciende en España a 9,8 puestos de trabajo al año, por los 53,3 que genera el mismo número de plazas de alojamientos reglados.

⁵³ "Indicadores económicos de la industria hotelera española. Año 2013" Ernst&Young

⁵⁴ Los datos del INE incorporan los empleos asociados exclusivamente al servicio de alojamiento, a partir de la distribución de plantillas por departamento del Estudio de Indicadores Económicos de Ernst&Young, se derivan el resto de empleo asociado a otros servicios (cocina y restauración).

Empleo anual en destino por plaza y tipología de alojamiento

Fuente: Elaboración Ernst&Young a partir de Nielsen (explotación Familiarur, Egatur (Turespaña)), TIO España (INE). Unidades: puestos de trabajo equivalente año por 100 plazas de alojamiento



El carácter mayormente sumergido en el que operan hoy las viviendas dedicadas a alquiler turístico y las escasas necesidades de empleo por los limitados servicios antes descritos que ofrecen, explica que los trabajadores utilizados en la limpieza y su mantenimiento estén asimismo generalmente sometidos a una situación de mayor precariedad, prestando mayormente sus servicios sin disfrutar de los derechos laborales básicos y con salarios que no superan, en general, los mínimos legales.

5.1.5 Favorecimiento del fraude fiscal y la economía sumergida

Tal y como ya adelantábamos, otra de las externalidades negativas más perniciosas para la sociedad en general proviene de la economía sumergida y entre otros, su falta de contribución al Estado del Bienestar. Una parte relevante de la oferta de alojamiento turístico en viviendas pertenece al ámbito de la economía sumergida y, por ello, accede a tratamientos fiscales no contributivos.

Por lo tanto, además de contribuir de manera notablemente inferior a las rentas y creación (o mantenimiento) de empleo, la tipología de alojamiento en viviendas de alquiler turístico provoca los siguientes efectos en las arcas públicas:

- a. Este tipo de arrendamientos entre particulares, en contraposición con el sector del alojamiento reglado, aun siendo cada vez más una actividad económica en toda regla, no está sujeto al impuesto sobre el valor añadido (“IVA”). La contribución a las arcas públicas en caso de someterse al IVA, por el carácter de negocio cada día más estructurado en que se ha convertido, podría ascender a los 367 millones de euros anuales de ingresos adicionales.
- b. Asimismo, las rentas anuales percibidas por los oferentes de alojamiento turístico en viviendas por medio de plataformas P2P no son en una buena parte mayormente declaradas. Estas rentas pueden ascender, aproximadamente, a más de 2.000 millones de euros anuales⁵⁵, por lo que el fraude provocado por todos los propietarios que no declaran tales rentas a Hacienda, aplicando un tipo impositivo de 21%, podría ascender a más de 400 millones de euros anuales.

⁵⁵ Según el estudio de Ernst&Young.

5.2 Observaciones acerca de la (no) aplicación de la (limitada) normativa vigente

Como constata el informe de Ernst & Young, los establecimientos de alojamiento reglados han de cumplir en España con unas doscientos cuarenta y cuatro normativas diferentes que afectan a veinticuatro ámbitos distintos de su actividad. En cambio, los alojamientos turísticos en viviendas solo se ven sometidos al día de hoy a siete ámbitos exigidos por cinco normativas autonómicas.

Mientras que el sector de alojamiento reglado se somete a diferentes marcos legales por comunidades autónomas, las viviendas dedicadas al alquiler turístico solo están sujetas actualmente (en caso de estarlo) a una regulación muy laxa que apenas prevé unos mínimos de protección básicos y que el informe de la CNMC sugiere incluso eliminar.

Para agravar la situación, la escasa normativa existente a nivel autonómico y aplicable al alquiler turístico de viviendas es mayoritariamente incumplida por las plataformas P2P, los propietarios de la vivienda o sus gestores, como demuestran las diversas denuncias que varias administraciones autonómicas y entidades locales han tenido que interponer al respecto.

El informe de Ernst & Young constata asimismo la reiterada trasgresión a la prohibición de alquilar unidades habitacionales sueltas de una vivienda, expresamente incluida en la normativa de seis comunidades autónomas. En efecto, en España el 24% del mercado del alquiler turístico de viviendas se corresponde con el alquiler de unidades sueltas a través de plataformas P2P, que las aceptan sin ninguna reserva.

Adicionalmente y como ejemplos de incumplimiento de normas autonómicas en vigor, cabe señalar:

- a. En Barcelona, solo el 10% de las propiedades anunciadas estaban registradas en el registro turístico de la Generalitat de Cataluña y, en la mayor parte de los casos, los anuncios publicados no incluían el número de registro obligatorio.
- b. En Madrid, en el 96% de los casos es posible efectuar una reserva de un alquiler turístico de vivienda por un periodo inferior al plazo mínimo (cinco días) recogido en el Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid.
- c. En las Islas Baleares, se comercializan más de 23.119 plazas en pisos en la ciudad de Palma a través de las plataformas, si bien su normativa impide el alquiler de viviendas sometidas al régimen de propiedad horizontal.

6. OBSERVACIONES SOBRE LAS RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO RELATIVAS A LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO

Dicho con el debido respeto, el carácter erróneo de la mayoría de las recomendaciones manifestadas por el Estudio revela un claro sesgo de partida que nace de la falta de fundamentación y objetividad de las premisas iniciales sobre las que se basan las afirmaciones contenidas en el Estudio así como al desconocimiento y a la omisión de elementos clave para analizar y entender el funcionamiento y los impactos de distinto signo que genera al sector turístico en España.

En este sentido, hemos considerado oportuno reflejar una por una las deficiencias de las catorce recomendaciones del Estudio. Como se ha explicitado al principio del presente documento, las observaciones aquí recogidas se centran en el subsector del alojamiento turístico, para el que en EXCELTUR disponemos de un mayor volumen de estudios y análisis al respecto y que, a su vez, son los que a medio plazo mayor trascendencia tienen sobre el conjunto de los destinos y su opinión pública.

Primera. Aplicación de los principios de regulación económica eficiente por parte de las Administraciones Públicas en la regulación sectorial y horizontal

El Estudio plantea que la regulación *“sólo estaría justificada si es necesaria (mantiene un nexo causal y está dirigida a mitigar un fallo de mercado que ponga en peligro una razón de imperioso interés general), proporcionada (no existe una medida alternativa que genere menores distorsiones en el mercado) y no discriminatoria”*, manifestando que *“No es descartable a priori que sea eficiente la ausencia de regulación.”*⁵⁶

A este respecto es necesario manifestar que la existencia de un marco que regule el alquiler turístico de las viviendas se justifica siguiendo los propios principios de la regulación económica eficiente defendidos por la CNMC, en la medida que:

1. Su necesidad se deriva como ya hemos mencionado de la existencia de claras externalidades negativas sobre la convivencia vecinal, el acceso a la vivienda, los derechos de los consumidores, los derechos y prestaciones de los empleados de los nuevos modelos de prestación de servicios, la ordenación urbanística y la imagen y contribución del sector turístico español, elementos de claro interés general que han quedado explicitados en la sección 5 del presente documento.
2. Su proporcionalidad se dirige a cumplir con las necesidades mínimas de cualquier actividad, sin suponer ningún coste excesivo que suponga una barrera a su entrada en el mercado, y las normas al uso de planificación urbana, como se explica en el desarrollo de las observaciones a las recomendaciones quinta, sexta y séptima.
3. Su existencia responde a la no discriminación frente al propio sector de alojamiento tradicional. Las recomendaciones del Estudio defienden un tratamiento diferencial con un claro sesgo a favor de las viviendas de uso turístico distribuidas por plataformas de economía colaborativa, hasta el punto de defender a ultranza la no regulación y la modificación de leyes horizontales referentes a fiscalidad y cotizaciones sociales, por el criterio de ser prestadas por “personas físicas” y la trazabilidad de las operaciones derivada de su carácter digital.

A este respecto es clave hacer notar de nuevo que:

- a. En España el 44% de los anuncios de viviendas de alquiler en las llamadas plataformas colaborativas son colocados por personas jurídicas o físicas con más de una propiedad⁵⁷, es

⁵⁶ Página 165, párrafo 5.

⁵⁷ En Nueva York el propio Estudio encargado por el Fiscal General del Estado demostraba ya en octubre de 2014 que los propietarios con más de una vivienda explicaban el 37% del total de los ingresos generados en la ciudad.

decir promotores, inversores y/o gestores profesionales que se benefician de las ventajas y permisividades regulatorias del uso de esta vía.

- b. Una buena parte del sistema económico español está compuesto por pymes y personas físicas (autónomos) que cumplen con idénticas normas horizontales que el Estudio sugiere precisamente obviar para estas mismas actividades, sin cuestionarse, ni analizar el impacto que pudiera tener sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas y el mantenimiento del sistema de bienestar en España, al que desde hace décadas ha venido contribuyendo el sector turístico español de manera significativa.
- c. Los potenciales beneficios en cuanto a disponibilidad de información derivados de la trazabilidad digital de las operaciones no se producen en la realidad por la opacidad y negativa de las plataformas colaborativas a cooperar con las administraciones públicas en asumir ninguna cota de responsabilidad, como es habitual en múltiples otros ámbitos. Los supuestos ejemplos de países donde se ha llegado a un acuerdo con las mismas, éste se ha limitado a cobrar un nuevo impuesto, adicional a los existentes, en forma de tasa turística, llegándose a la perversión de vincular la autorización de operar a esas plataformas, a la recaudación de dicho impuesto o tasa para las AA.PP., sin que de nuevo haya habido voluntad por parte de las plataformas, para aportar información sobre los propietarios o los usuarios de los mismos⁵⁸.

Segunda. Manifiestar la plena disponibilidad de colaboración de la CNMC con los órganos judiciales

Deseamos que la “*disponibilidad para colaborar con los órganos judiciales*”⁵⁹ expresada como segunda recomendación por el Estudio de la CNMC se traslade igualmente al cumplimiento de los principios que defiende cuando se aplique al resto de tipologías de alojamiento turístico. Hasta la fecha, la CNMC no se ha pronunciado, ni cuestionado, ni actuado en relación a ninguna de las normativas autonómicas relativas a la regulación del resto de tipologías de alojamiento turístico, cuando ha habido la imposición de claras barreras a la entrada (exigencias constructivas exageradas o el establecimiento de moratorias a la construcción de hoteles), que van claramente en contra de los principios que en el caso colaborativo la CNMC plantea defender a ultranza.

Tercera y Octava. Incorporar por parte de las Administraciones Públicas la actividad de la economía colaborativa en las estadísticas oficiales

Apoyamos la sugerencia de incorporar el seguimiento de las viviendas de uso turístico en las estadísticas oficiales de oferta de alojamiento elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística, de manera que se supere la actual carencia de datos oficiales al respecto, que permitan evaluar con periodicidad las evoluciones e impactos de este fenómeno. En relación con este hecho, manifestamos que:

1. Esta recomendación es inconsistente con el propio cuestionamiento que realiza el Estudio sobre la inscripción de cada vivienda de uso turístico en el registro autonómico de actividades turísticas.

⁵⁸ Los portales Aitbnb y HomeAway han sido multados en 2015 por el Ayuntamiento de Barcelona por el incumplimiento de la exigencia de publicación del número de registro de los alojamientos turísticos, y sin embargo la situación no ha cambiado.

⁵⁹ Página 167, párrafo cuarto.

El Estudio parece desconocer que la cuantificación y el seguimiento de todas las tipologías turísticas que componen la oferta de alojamiento que realiza el INE⁶⁰ parten de los registros autonómicos de actividades turísticas.

Es por ello que la exención del requisito mínimo a cumplir por las viviendas en cuanto a su inscripción en dichos registros imposibilitaría poder satisfacer esta tercera recomendación del Estudio, sin existir otra alternativa más allá del suministro de datos por parte de las plataformas. Se trata de una opción inviable a día de hoy, ya que, como se ha reiterado en varias ocasiones, las plataformas hoy por hoy no están dispuestas a suministrar dicha información, a la vez que, de hacerlo, obligaría a su filtrado y contraste para evitar contar doblemente aquellas viviendas ofertadas en varias de ellas, así como la veracidad de la información finalmente suministrada.

2. En pro de poder disponer de una visión más profunda sobre la cuantificación y los efectos del fenómeno del alquiler turístico de viviendas sobre el sector turístico español, desde EXCELTUR encargamos a la reputada firma de auditoría/consultoría Ernst & Young el estudio varias veces aludido y que ha servido de base para aportar muchas de las evidencias y conclusiones, que ya presentamos en junio de 2015. Ahora queremos poner de nuevo a disposición de la CNMC para su análisis y discusión en el marco de la actual consulta pública, un estudio que recoge un buen número de conclusiones y sugerencias que no han sido cuestionadas, ni rebatidas hasta la fecha en España por ningún otro análisis de alcance y profundidad similar.

A pesar de ello, el Estudio de la CNMC no sólo no menciona, ni recoge ni objeta, ninguna de las reflexiones de ese informe, sino que tampoco aporta ninguna evidencia en contrario sobre los impactos y externalidades identificadas en el mismo.

Cuarta. Evitar el establecimiento de barreras a la salida de usuarios por las plataformas colaborativas

Coincidimos con el Estudio en *“la implantación de mecanismos adecuados que permitan la portabilidad voluntaria de la reputación de un usuario a través de múltiples plataformas”*⁶¹. Esta recomendación se sustenta, sin embargo, sobre el planteamiento de que *“estos nuevos sistemas de reputación pueden reemplazar algunos de los métodos tradicionales para generar una mayor confianza entre las partes”*⁶².

Sobre este particular, desde EXCELTUR consideramos y reiteramos que es necesario garantizar a través de la regulación el cumplimiento de los derechos básicos de seguridad, información y calidad en el acceso a la oferta de alojamiento por parte del consumidor, a la vez que involucrar de manera obligada a las plataformas para que participen y se corresponsabilicen en su cumplimiento: esto es, para que respondan, gracias precisamente a la gran trazabilidad de las operaciones y las facilidades telemáticas de que disponen, a principios de interés general, como son, entre otros, velar por la satisfacción de las

⁶⁰ En los documentos metodológicos de las Encuestas de Ocupación del Instituto Nacional de Estadística se especifica como unidades de análisis “todos los establecimientos inscritos como tales en el correspondiente registro de las Consejerías de Turismo de cada comunidad autónoma”. http://www.ine.es/inebmenu/mnu_hosteleria.htm

⁶¹ Página 170, párrafo tercero.

⁶² Página 169, párrafo cuarto.

obligaciones fiscales y la seguridad nacional, informando sobre el propietario de la vivienda y de los usuarios de las mismas, como sucede con la oferta reglada.

Quinta. Recomendación a las asociaciones de consumidores y usuarios

Coincidimos con el Estudio en la sugerencia *“a las asociaciones de consumidores y usuarios la utilización de los sistemas de reputación para la detección más eficiente de situaciones de fraude o desprotección del consumidor frente a otros usuarios de la plataforma o frente a la propia plataforma”*, a la vez que defendemos la exigencia regulatoria de su reforzamiento a través de la existencia de un sistema de cobertura en forma de seguro que cubra la responsabilidad⁶³, tanto del propietario como de la plataforma.

Sexta. Mayor libertad de acceso al mercado de viviendas de uso turístico

Las recomendaciones del Estudio en relación con la actual, variada y, en general, no coincidente normativa autonómica de las viviendas de uso turístico, parten de la base de la introducción de *“obstáculos de acceso al mercado que suponen limitaciones a la competencia”*. Se trata de un posicionamiento que adolece de cuatro carencias básicas:

1. En muchos casos cuestiona las bases sobre el que se ha establecido el ordenamiento y funcionamiento del sistema turístico español, que es una referencia en el mundo.
2. Reduce u omite la existencia de externalidades negativas que son la base de buena parte de los preceptos que cuestiona, como se ha demostrado en el apartado 4.
3. Propone un tratamiento claramente discriminatorio contra la oferta reglada de alojamientos, que ya se somete a dicha normativa.
4. Sitúa en el plano de barreras de entrada al mercado, bajo el criterio de suponer costes exagerados, preceptos de un importe y una carga de gestión, en realidad, muy reducida.

Así y en relación a cada uno de ellos es necesario manifestar que:

- Respecto a las recomendaciones relativas a *“(i) Eliminar cualquier tipo de moratoria”, “(iv) Eliminar cualquier limitación del tipo de vivienda”, “(v) Eliminar cualquier tipo de prohibición por localización de viviendas, incluyendo las restricciones de acceso basadas directa o indirectamente en la calificación urbanística del suelo en el que se ubique la vivienda” y “(vi) Eliminar la prohibición del alquiler de una vivienda turística por estancias o de la residencia permanente”*, el Estudio defiende insólitamente de facto, suprimir el sistema de ordenación urbanística vigente en España.

Como se recordaba anteriormente, el sistema de planificación urbanística basado en la calificación del suelo descansa en la necesidad de establecer instrumentos para gestionar la presión sobre los recursos naturales, promover una adecuada dotación entre las distintas actividades y funciones del territorio (residenciales, comerciales, turísticas, industriales, dotacionales, deportivas, zonas verdes y recreativas) y garantizar su convivencia para evitar externalidades negativas sobre el territorio y la población.

⁶³ Página 170, párrafo sexto.

El crecimiento exponencial del cambio del uso original de las viviendas, como lugar de residencia permanente, a su alquiler turístico por días, asemejándolo a un hotel, y las externalidades negativas que está provocando recomiendan más que nunca el uso de los instrumentos de planificación urbanística como medio para evitar que afecte a la calidad de vida de los ciudadanos, dificulte el acceso a la vivienda y distorsione el modelo urbano que se pretende promover desde el punto de vista del interés general. Estas son las bases de algunas normativas autonómicas como la canaria y la balear, así como los principios para la regulación de planes especiales en ciudades que están sufriendo el fenómeno del alquiler de viviendas turísticas de manera creciente y descontrolada como Barcelona⁶⁴.

Desde este punto de vista nos parece imprescindible que las administraciones públicas autonómicas y, especialmente, las locales puedan utilizar los instrumentos de calificación del suelo para limitar las mencionadas externalidades que genera el uso turístico de las viviendas⁶⁵, de forma que, al igual que en el resto de actividades económicas y particularmente en el caso de los alojamientos turísticos regulados, se vincule su prestación a la calificación previa de las mismas como suelos susceptibles de servir para el alojamiento turístico.

Ello supondría mantener el ordenamiento jurídico actual sin la necesidad de acudir a la introducción de impuestos para afectar a los precios, como de nuevo y de manera sorprendentemente, plantea como solución el Estudio de la CNMC

Estas reflexiones son especialmente necesarias en el caso del alquiler de estancias (habitaciones) con fines turísticos. Su aceptación supondría la posibilidad de prestación de servicios de alojamiento turístico sin ningún tipo de control en cualquier lugar, multiplicando exponencialmente las externalidades negativas por todo el territorio y propiciando el desarrollo de los segmentos turísticos de menor contribución económica, laboral y fiscal, cuando los retos de España como destino turístico, apuntan justo en la dirección contraria, en busca de un gradual reposicionamiento que asegure su sostenibilidad turística a medio plazo.

- Respecto a las recomendaciones relativas a: *“(ii) Eliminar la inscripción de las viviendas turísticas en un registro y la publicación del número de registro como obligaciones para llevar a cabo la actividad”*, el Estudio asegura que la exigencia conjunta de presentación de declaración responsable, inscripción en el registro y condicionamiento del inicio de la actividad a la confirmación de la inscripción por la Administración supone una triple exigencia que desincentiva la participación de los modelos de economía colaborativa en el mercado. El Estudio propone una flexibilización de estos requisitos única y exclusivamente para el alquiler

⁶⁴ Como es el caso del plan Especial Urbanístico para la ordenación de los establecimientos de alojamiento turístico de la ciudad de Barcelona, cuya memoria justificativa en su página 15 defiende la necesidad de la planificación urbana para garantizar el derecho a la vivienda por la presión sobre los edificios de la conversión de viviendas en alojamientos turísticos, así como evitar distorsiones en la convivencia ciudadana.

⁶⁵ Medida vigente en los municipios de París, Berlín y próximamente en Barcelona.

de viviendas de uso turístico, que estaría justificado por sus *“características propias”* y la *“innovación que están representando”*⁶⁶.

El Estudio esgrime que *“La publicidad e información pretendida por este mecanismo administrativo podría ya estar cubierta con los nuevos desarrollos tecnológicos de las plataformas colaborativas que geolocalizan el local y recogen la realización de las transacciones efectuadas entre los usuarios, facilitando de una forma menos costosa para el sector público y más flexible para todos los agentes”*⁶⁷. Se trata de una posibilidad potencial que no se produce en la realidad por la mencionada opacidad y falta de colaboración de las plataformas para poner a disposición de las diferentes administraciones públicas la información sobre las personas arrendatarias y las arrendadoras y hacerse corresponsables de velar por el interés común, al que se ven obligados los actores tradicionales reglados.

En este contexto y al margen de los argumentos de competencia desleal esgrimidos, la inscripción de la vivienda en un registro y el condicionamiento del inicio de la actividad a la confirmación de la inscripción resulta necesario por los siguientes motivos: (i) protección del consumidor, al permitirle identificar claramente la vivienda y la persona responsable de su alquiler, que puede ser el propietario (persona física o jurídica) o un agente; (ii) protección de los propietarios, al desincentivar el subarrendamiento oculto; (iii) facilitación de la persecución del fraude fiscal, al identificar con un número a la vivienda y a la persona responsable de su alquiler y (iv) seguimiento estadístico de la oferta turística de viviendas, como requisito imprescindible, al igual que sucede con el resto de tipologías regladas, para hacer frente a la propia recomendación 3 del Estudio.

Séptima. Mayores libertades en el ejercicio de la actividad de alquiler de viviendas de uso turístico

El Estudio caracteriza como de *“carga excesiva que desincentiva la participación en el mercado e incrementa los costes para los usuarios”*⁶⁸ un conjunto de requisitos contenidos en diversas legislaciones autonómicas que son elementales y básicos para garantizar unos mínimos estándares de calidad y de información básica para el usuario. Concretamente:

1. El Estudio reconoce la aportación de *“valor añadido a la vivienda”* la incorporación de requisitos técnicos o dotacionales en la regulación, pero afirma que *“en ningún caso pueden constituir una obligación para el ejercicio de la actividad”*⁶⁹ por considerarlos *“innecesarios o desproporcionados”*⁷⁰. Es oportuno manifestar en este punto que incluso algunas de las condiciones cuestionadas por el Estudio, como *“la asistencia telefónica”* o que se establezca una *“dimensión mínima”* de espacio para el disfrute por parte del turista, no responden a los adjetivos innecesarios, por el beneficio directo que reporta al turista, ni mucho menos desproporcionado, sino más bien especificaciones básicas que deben ser cumplidas para

⁶⁶ Página 83, último párrafo.

⁶⁷ Página 84, párrafo primero.

⁶⁸ Página 172, párrafo segundo.

⁶⁹ Página 172, párrafo tercero.

⁷⁰ Página 172, párrafo segundo.

garantizar un mínimo de calidad del servicio y que consolide la imagen y el posicionamiento turístico de los destinos donde se ubiquen.

2. El Estudio asimismo sugiere *“eliminar la obligación de situar una placa distintiva en el exterior de la vivienda indicando la naturaleza de vivienda turística, por cuanto las plataformas colaborativas han desarrollado sistemas y mecanismos de reputación que ofrecen una amplia información a los usuarios”*⁷¹ se trata de una aseveración que, sin embargo, no se cumple en la realidad por cuanto los usuarios no conocen la localización de la vivienda y dicha información con carácter exacto no es suministrada en la actualidad por la mayor parte de las mismas.

Asimismo en el mismo punto el Estudio recomienda *“eliminar la autorización de la comunidad de propietarios”* por considerarlo una injerencia del derecho de propiedad y sin embargo, no considera relevante el proteger a los vecinos frente a las diversas externalidades asociadas a la actividad del alquiler y concretadas en una reducción del nivel de seguridad, un incremento de los gastos de mantenimiento por el mayor uso de los espacios comunes y las molestias por ruido, que en una ciudad como Barcelona han sido motivo de recientes y frecuentes denuncias y manifestaciones públicas de Asociaciones de Vecinos, mostrando su creciente disconformidad con estas realidades adversas a preservar su orden y calidad de vida.

3. Por último, el Estudio propone *“eliminar la obligación de cumplimentar el libro-registro de clientes”* que requiere la Policía nacional, *“por existir medios más ágiles y menos costosos para el propietario de obtener e intercambiar la información sobre las personas que se alojan en la vivienda de uso turístico”*. Estamos ante un requisito que hoy más que nunca cumplen los alojamientos turísticos regulados de todo el mundo, para velar por la seguridad nacional y evitar que esos alojamientos pudieran utilizarse por personas que puedan ponerla en peligro.

El Estudio plantea la posibilidad de satisfacer dichos requisitos por otros medios más ágiles y menos costosos, se supone que a través de la colaboración de las plataformas, que a pesar de su notable facilidad tecnológica no se produce en la realidad, como ha quedado claramente comprobado.

Decimocuarta. Creación de una mesa de seguimiento de la economía colaborativa

Desde EXCELTUR apoyamos la creación del foro que plantea el Estudio dedicado *“al análisis de la economía colaborativa, que i) fomente la regulación económica eficiente de las actividades económicas en las que se está produciendo la entrada de las diversas plataformas colaborativas y ii) detecte, proponga y elimine posibles barreras a la innovación y al desarrollo económico que estén en vigor en la normativa o en los actos administrativos, desde los principios de necesidad y proporcionalidad”*.

Se trata no obstante de principios totalmente alejados de los que han nutrido el Estudio de conclusiones preliminares de la CNMC sobre este fenómeno. Es por ello que consideramos una buena oportunidad el analizar con el rigor y toda la información precisa para poder abordar en profundidad una realidad, cuyo encaje en el sector turístico español y su tratamiento normativo supone un reto para las administraciones públicas para asegurar el deseable *“equal level playing field”* respecto del

⁷¹ Pág. 172, párrafo cuarto.

sector turístico reglado, que hoy no se está logrando y al que, a nuestro parecer, en poco ayuda el sesgo y las reiteradas afirmaciones alejadas de la realidad que contiene el actual Estudio de la CNMC.

Las múltiples inconsistencias que hemos ido encontrando a lo largo del Estudio —que han sido manifestadas en este documento— han llevado a adoptar unas conclusiones y realizar unas recomendaciones contrarias al correcto funcionamiento de un sector como el turístico, de capital importancia estratégica para España y para seguir coadyuvando a consolidar la recuperación.

Por tanto, rogamos al Consejo de la CNMC que no haga suyas tales recomendaciones y no eleve el Estudio a definitivo.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

Agencia Tributaria de Cataluña, Información disponible en:
<http://etributs.gencat.cat/es/index.html?googleoff=1&pagecc0eba8b-bb28-11e3-8e8d-ab987e22412f=1&googleoff=1>

Agencia Tributaria Illes Balears, Página web: <https://www.atib.es/Default.aspx>

Agencia Valenciana de Turisme, (2016), "La Agencia Valenciana de Turisme abre 24 expedientes sancionadores a ocho plataformas que anuncian viviendas turísticas por internet". Comunicado disponible en:
http://www.turisme.gva.es/opencms/opencms/turisme/es/contents/home/noticia/noticia_1455528392000.html

Ah Top, (abril 2016), "L'impact des plateformes de locations meublées sur la vie des Parisiens". Información disponible en: <http://www.ahtop.fr/communique-presse/les-parisiens-inquiets-du-developpement-incontrole-des-plateformes-de-location-de-meubles-touristiques/>

Airbnb, Plataforma: <https://www.airbnb.es/rooms/new>

Airdna, (2015), "Build a Better Airbnb Business. Airbnb data & insights to succeed in the sharing economy". Información disponible en: <https://www.airdna.co/>

Ayuntamiento de Barcelona, (marzo 2016), "Plan Especial Urbanístico para la ordenación de los establecimientos de alojamiento turístico de la ciudad de Barcelona". Informe disponible en:
<http://w10.bcn.es/APPS/secwebambit/detallAmbitAc.do?reqCode=inspect&referencia=B1463&>

Ayuntamiento de San Francisco, Project Staff; Fred Brousseau, Latoya McDonald, Mina Yu and Julian Metcalf (abril 2016) Informe disponible en:
<http://www.sfbos.org/Modules/ShowDocument.aspx?documentid=55575>

CNMC, (marzo 2016), "Los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa". Informe disponible en: <https://www.cnmc.es/es->

[es/promoci%C3%B3n/informesyestudiossectoriales/estudiodeeconom%C3%ADacolaborativa.aspx](http://promoci%C3%B3n/informesyestudiossectoriales/estudiodeeconom%C3%ADacolaborativa.aspx)

Constitución Española, Artículo 47, "Título I. De los derechos y deberes fundamentales. Capítulo tercero. De los principios rectores de la política social y económica". Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=47&tipo=2>

Encuesta de gasto turístico, Egatur (2015-2016). Datos disponibles en: <http://estadisticas.tourspain.es/es-es/estadisticas/egatur/paginas/default.aspx>

Encuesta de movimientos turísticos de los españoles, Familitur (2015-2016). Datos disponibles en: <http://estadisticas.tourspain.es/es-es/estadisticas/familitur/paginas/default.aspx>

Ernst & Young, A. Bosch, M.A. Barriuso, F. J. Muñoz (2013), "Indicadores económicos de la industria hotelera española. Año 2013". Informe disponible en: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Indicadores_de_la_Industria_Hotelera_Espana%CC%83a_2013/\\$FILE/EY-Indicadores-Industria-Hotelera-Spain-2013.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Indicadores_de_la_Industria_Hotelera_Espana%CC%83a_2013/$FILE/EY-Indicadores-Industria-Hotelera-Spain-2013.pdf)

Exceltur, Exceltur, Ernst & Young, Madrid (junio 2015), "Alojamiento turístico en viviendas de alquiler: Impactos y retos asociados". Disponible en: <http://www.exceltur.org/monograficos/alojamiento-turistico/>

Facultad de Diseño de FH Potsdam, Berlín, Alemania (2015) Alsino Skowronnek, Lucas Vogel, Jonas Parnow. Proyecto supervisado por Jan-Erik Stange y Michael Hörz. "Airbnb vs Berlín. What data tells us". Disponible en: <http://airbnbsberlin.com/#introduction>

Homeaway, J.C. Fernández Pérez-Crespo (2015), "II Barómetro del Alquiler Vacacional en España". Informe disponible en: https://www.homeaway.es/info/files/live/sites/es/files/shared/HomeAwayLab/pdf/INFORME_HA15_F_dig.pdf

Idealista, España (2014) "Evolución del precio de la vivienda en alquiler en 2014". Disponible en: <http://www.idealista.com/informes-precio-vivienda> / Informe completo: <http://st1.idealista.com/comunicacion/files/informe-de-precios/alquiler-annio-2014.pdf>

INE, (2015), "Padrón Continuo de Habitantes del INE". Se puede consultar en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e245/&file=inebase>

INE, (2016), "Encuesta de Ocupación del Instituto Nacional de Estadística". Datos disponibles en: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_hosteleria.htm

Inside Airbnb, (2015), "How is Airbnb really being used in and affecting the neighbourhoods of your city?". Información disponible en: <http://insideairbnb.com/index.html>

Laane, a new economy for all, Los Angeles (marzo 2015), "Airbnb, rising rent, and the housing crisis in Los Angeles". Disponible en: <http://www.laane.org/wp-content/uploads/2015/03/AirBnB-Final.pdf>

OCU, (2015), "¿Colaboración o negocio? Consumo colaborativo: del valor para los usuarios a una sociedad con valores". Informe disponible en: <http://www.ocu.org/organizacion/que-hacemos/nuestras-acciones/2016/informe-ocu-economia-colaborativa>

Plan General de Control Tributario, España (2014). Información disponible en: http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Planificacion/Plan_General_de_Control_Tributario/Plan_General_de_Control_Tributario.shtml

Queensland Tourism Industry Council, (julio 2014), "The Sharing Economy. How it will impact the tourism landscape and what businesses can do". Informe disponible en: <https://www.qtic.com.au/resources/sharing-economy-how-it-will-impact-tourism-landscape-and-what-businesses-can-do>

Slate, Rachel Monroe (febrero 2014), "How the Sharing Economy Drives Up Housing Prices". Información disponible en: http://www.slate.com/articles/business/moneybox/2014/02/airbnb_gentrification_how_the_sharing_economy_drives_up_housing_prices.html

The Ostelea School of Tourism & Hospitality, M. Sansó (2015), "Contexto internacional y nacional. El turismo colaborativo", Barcelona. Disponible en: <http://www.ostelea.com/es/actualidad/noticias/numero-turistas-hospedados-alojamientos-colaborativos-p2p-alcanza-los-74>

The Wall Street Journal, Laura Kusisto (marzo 2015), "Airbnb Pushes Up Apartment Rents Slightly, Study Says". Información disponible en:
<http://blogs.wsj.com/developments/2015/03/30/airbnb-pushes-up-apartment-rents-slightly-study-says/>

Universidad de Alicante, R. Huete Nieves, A. Mantecón Terán y T. Mazón Martínez (2008), "De qué hablamos cuando hablamos de turismo residencial". Cuadernos de turismo, nº 22, 2008, págs. 101-121. Disponible en:
http://www.dsoc1.ua.es/index.php?option=com_content&view=article&id=109%3Aamazon-martinez-tomas&catid=38%3Apublicaciones-investigadores-del-departamento&Itemid=48

Universidad Estatal de Pensilvania, John W. O'Neill, Yuxia Ouyang (enero 2016), "From Air Mattresses to Unregulated Business: An Analysis of the Other Side of Airbnb". Se puede descargar el estudio a través de:
http://www.ahla.com/uploadedFiles/Common/pdf/PennState_AirBnbReport_.pdf

ANEXO 1
ESTUDIO DE ERNST&YOUNG