

RESUMEN (26)

HOSTELERÍA - Apartamentos turísticos

Un operador presenta una reclamación frente a la resolución adoptada por la Comunidad de Castilla y León en relación a la solicitud de dispensa –prevista en la ley autonómica- presentada por el interesado para que se le exima del cumplimiento de algunos de los requisitos de dotación y equipamientos exigidos para el alquiler de apartamentos turísticos por el Decreto 17/2015, de 26 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de apartamentos turísticos en la Comunidad de Castilla y León.

El interesado, señala que la denegación de la concesión de la dispensa contravendría los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, al no haberse tenido en cuenta en el análisis los principios de la LGUM.

La SECUM concluye que la denegación de la dispensa debe sustentarse en los principios de necesidad y proporcionalidad, no pudiendo reducirse la motivación de la misma a una mera constatación del incumplimiento de los requisitos mínimos o de categorización establecidos en la norma. Asimismo, señala que a fin de realizar dicho análisis, y teniendo en cuenta que la razón imperiosa de interés general a salvaguardar es la protección de los derechos, la salud y la seguridad de los consumidores, deberían tenerse en cuenta, entre otras cuestiones: la toma en consideración del canal de comercialización utilizado; la valoración del nexo causal de los requisitos mínimos solicitados con la RIIG que se pretende salvaguardar; y la valoración de posibles medidas menos restrictivas para alcanzar el fin perseguido.

[Informe SECUM](#)



26/1646

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 30 de mayo de 2016 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado una reclamación, en el marco del procedimiento establecido en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa a la posible existencia de barreras de entrada en el sector del alquiler de apartamentos turísticos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La reclamación se plantea frente a la resolución adoptada por el Delegado Territorial de León de la Junta de Comunidades de Castilla y León en relación con la solicitud de dispensa¹ que presenta el interesado para que se le exima del cumplimiento de algunos de los requisitos exigidos para el alquiler de apartamentos turísticos por el Decreto 17/2015, de 26 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de apartamentos turísticos en la Comunidad de Castilla y León.

La solicitud de dispensa, referida a un complejo de tres apartamentos a los que se accede a través de un patio común, se concreta en relación con los siguientes requisitos:

- Apartamento grande:
 - Disposición de dos mesillas de noche separadas o incorporadas a la cabecera de la cama.
 - Sillón butaca, portamaletas y mesa o escritorio con silla y luz individualizada.
 - Campana extractiva de humos y microondas.
- Resto de apartamentos:

¹ La posibilidad de dispensa se encuentra expresamente recogida en el artículo 19 del Decreto 17/2015, de 26 de febrero, que prevé que se podrá dispensar del cumplimiento de alguno o algunos de los requisitos cuando las circunstancias concurrentes permitan compensar el incumplimiento con la valoración conjunta de las instalaciones, servicios y de las mejoras que incorporen, en particular cuando se instale en inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de Castilla y León.



- Sillón butaca, portamaletas y mesa o escritorio con silla y luz individualizada.
- Cocina con horno integrado, microondas y lavadora.
- Televisión en el salón.

Asimismo, se solicita la dispensa de la aplicación de los criterios de clasificación, establecidos en la norma en los artículos 17 y 18.

El interesado motiva su solicitud con base en cuestiones arquitectónicas, que condicionan la distribución de espacios y de mobiliario², y cuestiones de caracterización del producto ofrecido –alojamiento de tipo rural y orientado al descanso-, que justifican la elección de los elementos decorativos o la ausencia de televisión. Asimismo, discute la clasificación dada al apartamento y precisa que la adaptación a los requisitos exigidos afectaría a la viabilidad del propio negocio.

La autoridad competente resuelve desestimando la pretensión del interesado³, argumentándose que la dispensa se limita al equipamiento mínimo para toda categoría y que el tipo de construcción no es impedimento para su cumplimiento. Además, se aclara que dichos requisitos no condicionan la opción decorativa, sino que se refieren a las características o equipamiento mínimo necesario para que sea ofrecida al turista.

El interesado considera que dicha resolución contravendría los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

² En esta línea, argumenta que se trata de una casa de labranza rehabilitada en la que se han preservado los muros de tapial originales, que no pueden ser modificados al asentarse sobre ellos la casa. Aclara, no obstante, que el ello se ha compensado añadiendo espacio adyacente a los dos dormitorios para compensar el tamaño de los mismos e incluir una librería, sofá de dos plazas, dos mesitas, dos lámparas, una mesa de despacho y una butaca.

³ Se deniega para todos los requisitos salvo para el de disposición de lavadora, de la que se exige el interesado al compensarse con un servicio de lavandería ofrecido de forma conjunta para los tres apartamentos.



II. MARCO NORMATIVO

De acuerdo con el artículo 148.1.18ª de la Constitución Española, las Comunidades Autónomas ostentan la competencia exclusiva de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

En este marco, la Comunidad Autónoma de Castilla y León asume la competencia de *Promoción del turismo y su ordenación* en su ámbito territorial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.26º de su Estatuto de Autonomía.

La regulación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de apartamentos turísticos queda definida a partir de una ley, desarrollada a su vez por un decreto del año 2015, que permite adaptar el modelo de alquiler de apartamentos turísticos al marco establecido tras la última modificación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que supuso que las viviendas para uso turístico dejarían de regirse por la Ley de arrendamientos urbanos para pasar a regularse por la normativa de cada CCAA⁴.

a) Normativa autonómica:

- Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León.
- Decreto 17/2015, de 26 de febrero, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de apartamentos turísticos en la Comunidad de Castilla y León.

La actividad turística en la Comunidad de Castilla y León queda regulada por la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, que recoge en sus artículos 36 y 37 los apartamentos turísticos como una modalidad de los establecimientos de alojamiento turístico, contemplando los distintos tipos que

⁴ Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos ha sido modificada por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, cuyo artículo 5 excluye expresamente del ámbito de aplicación de la Ley «la cesión temporal del uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada por canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial.



los integran: bloques o conjunto de pisos, casas, bungalós, chalés y similares, y estableciendo para ellos cuatro categorías (Lujo, Primera, Segunda y Tercera).

En lo referido a apartamentos turísticos, el desarrollo de esta norma se articula a través del Decreto 17/2015, de 26 de febrero, por el que se regulan la actividad de arrendamiento de apartamentos turísticos en la Comunidad de Castilla y León. Esta norma prevé un régimen de acceso a través de declaración responsable y una inscripción en registro, que se realiza de oficio por la autoridad competente⁵. Dicha declaración responsable se vincula a una serie de requisitos que deben cumplir los establecimientos de alojamiento en la modalidad de apartamentos turísticos, recogidos en su capítulo II. Además, explicita las prestaciones que definirán en cuál de las cuatro categorías antes referidas (Lujo, Primera, Segunda o Tercera) se encuadrará necesariamente cada apartamento. Por último, completa el marco con la posibilidad de dispensa de algunos de los requisitos señalados en la norma.

A los efectos de la reclamación, cabe ver en detalle cómo encuadra el decreto estos tres elementos (requisitos mínimos, clasificación y dispensa):

Requisitos: en los artículos 10 a 15 se determina detalladamente cuales son los requisitos mínimos con los que necesariamente han de contar las edificaciones y los emplazamientos⁶, concretándose los mismos de forma

⁵ **Artículo 21.** Declaración responsable.

1. La empresa, deberá presentar, por cada establecimiento de alojamiento en la modalidad de apartamento turístico con anterioridad al inicio de su actividad una declaración responsable, en los términos establecidos en el artículo 21 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, y en este decreto.

2. En la declaración responsable, la empresa manifestará, que el establecimiento de alojamiento en la modalidad de apartamento turístico cumple con los requisitos previstos en este decreto, que dispone de los documentos que así lo acreditan y, que se compromete a mantener su cumplimiento durante el tiempo inherente al ejercicio de la actividad. Asimismo, en la declaración responsable se hará constar la categoría del establecimiento de alojamiento en la modalidad de apartamento turístico que le corresponde de acuerdo con el sistema de categorización previsto en este decreto, así como el cumplimiento de los requisitos establecidos a tales efectos en la Ley 14/2010, de 9 de diciembre.(...)

4. Una vez presentada la declaración responsable en los términos previstos, el órgano periférico, inscribirá de oficio el establecimiento de alojamiento en la modalidad de apartamentos turísticos en el Registro de Turismo de Castilla y León. Asimismo, pondrá a disposición de la empresa ejemplares normalizados de hojas de reclamación.

⁶ Estos requisitos tienen carácter obligatorio, con independencia de la categoría del apartamento. Así se recoge en el artículo 9 del decreto, que establece que todos los establecimientos de alojamiento en la



separada para dormitorios, cuartos de baño, cocina, salones y comedores, así como cuales son los servicios comunes y complementarios (artículos 10 a 15). La solicitud de dispensa del interesado se refiere particularmente los requisitos de los dormitorios, cocina y salones. Estos requisitos se recogen en la norma en los siguientes términos:

Artículo 10. Requisitos de los dormitorios.

1. *Los dormitorios deberán disponer de una zona de ventilación directa al exterior o patio de luces abierto. En este último caso, el patio de luces contará con unas medidas mínimas de cuatro metros de ancho y cuatro metros de largo.*
2. *Tendrán una altura mínima de 2,50 metros. En los dormitorios abuhardillados al menos, el sesenta por ciento de la superficie mínima exigida deberá contar con una altura mínima de 2,50 metros. A estos efectos, únicamente se computará como superficie del dormitorio abuhardillado la parte del mismo que sobrepase 1,50 metros de altura.*
3. *Contarán, al menos, con:*
 - a) *Una cama individual de dimensiones mínimas de 0,80x1, 90 cm, o una cama doble de dimensiones mínimas de 1,35x1, 90 cm.*
 - b) *Una mesilla de noche separada o incorporada a la cabecera de la cama o camas.*
 - c) *Un sillón o butaca y una mesa o escritorio con silla e iluminación propia.*
 - d) *Un portamaletas.*
 - e) *Un armario ropero*
 - f) *Un conmutador general de luces junto a la cabecera de la cama.*
 - g) *Algún sistema de oscurecimiento que impida el paso de la luz exterior, y se regule a voluntad del turista.*
 - h) *Papelera.*
4. *Se podrá instalar una cama supletoria en los dormitorios siempre que la superficie de este exceda al menos en un 25% de la mínima exigida, y*

modalidad de apartamentos turísticos, con independencia de su categoría, deben cumplir los requisitos que se relacionan en el presente Capítulo.



dos, cuando la superficie exceda al menos del 50% de la mínima exigida. El número de camas supletorias no podrá superar al 50% de las camas fijas del dormitorio.

Artículo 12. *Requisitos de los salones-comedores.*

1. *Los salones-comedores estarán equipados, como mínimo, con:*
 - a) *Mesa de comedor de dimensiones adecuadas a la capacidad en plazas de la unidad de alojamiento.*
 - b) *Sillas en número igual o superior a la capacidad en plazas de la unidad de alojamiento.*
 - c) *Plazas en sofás o sillones en número igual o superior a la capacidad en plazas de la unidad de alojamiento.*
 - d) *Televisor.*
2. *Se deberá garantizar la adecuada iluminación y ventilación de los salones y comedores y los salones-comedores, que, así mismo, contarán con algún sistema de oscurecimiento que impida el paso de la luz exterior y se regule a voluntad del turista.*
3. *El salón-comedor, podrá constituir un espacio común con la cocina siempre que cuenten con las dimensiones mínimas a las que se refiere el artículo 18.*
4. *Se podrán instalar también camas en los salones-comedores, siempre que la superficie del mismo exceda de la superficie mínima exigida en 4 metros cuadrados por cada plaza supletoria.*

Artículo 13. *Requisitos de la cocina.*

1. *La cocina contará con el siguiente equipamiento: frigorífico, cocina convencional, horno integrado en la cocina o separado, microondas, campana extractora de humos, lavadora, fregadero, armarios, cubo basura, y elementos de menaje (cubtería, vajilla, cristalería, batería de cocina) suficiente en relación con la capacidad en plazas de la unidad de alojamiento, debiendo contar, además con las instrucciones de funcionamiento de los electrodomésticos.*



2. La cocina tendrá siempre ventilación directa.

Clasificación: los requisitos mínimos anteriormente señalados se completan con un listado de requisitos y criterios que permitirán la clasificación del apartamento en una u otra categoría. La norma fija, además, que para el caso de bloques de apartamentos se otorgará al conjunto la categoría de la unidad con condiciones inferiores⁷. Éste es el caso de la reclamación presentada.

Del sistema de categorización establecido en la norma⁸ se desprende que algunos de los requisitos de clasificación recogidos en el artículo 17 tienen carácter de requisitos mínimos obligatorios, esto sucede cuando los requisitos se recogen como necesarios en las cuatro categorías (como es el caso de metros mínimos por habitación, disponibilidad de ascensores o conexión telefónica e internet en las zonas comunes de las unidades de alojamiento). En caso de que no se concreten para todas las categorías, estaríamos frente a criterios de clasificación (como por ejemplo, el aparcamiento para uso exclusivo del turista en el mismo edificio o la entrada exclusiva y diferenciada para turistas, sólo necesarios para ser clasificado en la categoría de Lujo). Por último, otros de los requisitos se modulan en función del tipo de alojamiento (como por ejemplo, la necesidad de disponer de un vestíbulo recepción en conjuntos de apartamentos, que dependerá del número de apartamentos ofertados –en este caso concreto, cuando se oferten más de 15 apartamentos-).

⁷ **Artículo 5.** Categorías.

1. Los apartamentos turísticos, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, se clasificarán en cuatro categorías: Lujo, primera, segunda, y tercera, en función de las instalaciones, equipamientos y servicios ofertados a los que se refiere el capítulo III.

2. La categoría del bloque o conjunto, en aquellos supuestos en que las instalaciones, equipamientos y servicios de cada una de las unidades de alojamiento que los integran no sean las mismas, vendrá determinada por la que pudiera corresponder a la unidad de alojamiento de condiciones inferiores.

⁸ **Artículo 16.** Sistema de categorización.

A efectos de categorizar los apartamentos turísticos, deberá tenerse en cuenta los requisitos de las instalaciones, equipamientos y servicios que se prevén en el presente Capítulo para cada una de las categorías.

Artículo 17. Requisitos de las categorías.

En función de la categoría, las instalaciones, equipamientos y servicios deberán cumplir los siguientes requisitos: (...)



Dispensa: permite completar el marco, al dar respuesta a aquellos casos en que los apartamentos no puedan cumplir con los requisitos por singularidades arquitectónicas o circunstancias prácticas, abriéndose la posibilidad en estos supuestos de compensar el incumplimiento con otras mejoras. La dispensa, regulada en el artículo 19, se recoge en los siguientes términos:

Artículo 19. *Dispensa de requisitos.*

Excepcionalmente, a los establecimientos de alojamiento en la modalidad de apartamentos turísticos se les podrá dispensar del cumplimiento de alguno o algunos de los requisitos que se relacionan a continuación, cuando las circunstancias concurrentes permitan compensar el incumplimiento con la valoración conjunta de las instalaciones, servicios y de las mejoras que incorporen, en particular cuando se instale en inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de Castilla y León:

- a) Los requisitos de los establecimientos de alojamiento en la modalidad de apartamentos turísticos que se recogen en los artículos 10 a 14, ambos inclusive.
- b) Los requisitos de categorización que se recogen en los artículos 17 y 18.

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

a) Inclusión de la actividad de alquiler de apartamentos turísticos en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.



El alquiler de apartamentos turísticos constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

b) Análisis del caso a la luz de los principios de la LGUM.

El presente caso se trata de analizar la denegación de la dispensa solicitada por el interesado a la administración del cumplimiento de determinados requisitos de su establecimiento para su consideración y categorización como establecimiento turístico.

En virtud del artículo 9.2⁹ de la LGUM, toda actuación administrativa – en este caso la denegación de una dispensa- debe ajustarse a los principios recogidos en la LGUM, y particularmente al análisis de necesidad y proporcionalidad.

De este modo, el análisis requiere en primer término identificar las Razones Imperiosas de Interés General (RIIG) cuya protección podría justificar la denegación de la dispensa, y en segundo lugar, con base en dichas RIIG, evaluar la proporcionalidad de la comentada actuación; esto es, valorar si existen formas de intervención alternativas que permitan la consecución del objetivo perseguido y que sea menos restrictiva o gravosa para el operador económico¹⁰.

⁹ **Artículo 9.** Garantía de las libertades de los operadores económicos.

1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior (...)

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.(...)

¹⁰ A efectos de la realización del análisis de proporcionalidad debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM, que dispone lo siguiente:



A la hora de ubicar la RIIG que podría justificar la denegación de la dispensa se puede atender a las razones aludidas tanto en la norma que enmarca el decreto como en el propio decreto en el que se recogen los requisitos que han sido objeto de la reclamación (los requisitos para los que se solicitó la dispensa denegada).

La Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León realiza un encuadre amplio de las RIIG que justifican la regulación de la actividad. Así, en su artículo 2, relativo a objetivos, se enumeran hasta un total de veinte razones, entre las que se encuentran el desarrollo de una oferta de calidad y diversificada, la sostenibilidad del sector, la protección del patrimonio cultural o la lucha contra el fraude. No obstante, si nos centramos en las RIIG específicas que justifican los requisitos concretos que son objeto de estudio, el decreto en su parte no dispositiva parece ubicar la justificación de la intervención en la potenciación de una oferta diversificada y de calidad.

Cabe advertir, en lo referido a la razón que se pretende salvaguardar, que las cuestiones relativas a la modelación de la oferta, en principio, no se encuentran entre las RIIG a las que remite el artículo 5 de la LGUM¹¹. No obstante, en la medida en que se entienda que el objetivo de una oferta de calidad se halla vinculado a la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los

Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

¹¹ El artículo 5 remite a las RIIG comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. En el mismo, se dispone la siguiente acotación: «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.



consumidores, sí se podría considerar incluida la RIIG en las razones incluidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, al que remite el artículo 5 de la LGUM.

De este modo, cabría considerar que la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores es la razón imperiosa de interés general a proteger mediante la denegación de la dispensa del cumplimiento de los citados requisitos.

Si bien, y en relación a la RIIG aludida, es necesario igualmente valorar la proporcionalidad de dicha denegación. Ello supone considerar, entre otros los siguientes elementos:

1. El análisis concreto del caso objeto de valoración mediante la consideración de aspectos determinantes tales como las características de la infraestructura física o el mercado –tipo de consumidor- al que va dirigido.

Las limitaciones arquitectónicas o el consumidor al que pretende dirigirse el servicio de alojamiento ofertado, ambas cuestiones esgrimidas por el interesado, podrían ser causa suficiente para condicionar la distribución de espacios o los equipamientos mínimos. Por ello, habría que valorar adecuadamente el tipo de oferta que se realiza y las características físicas originales del alojamiento.

Dado lo anterior, resulta necesario recalcar que la motivación de la denegación de la dispensa no debe reducirse a la mera constatación del incumplimiento de los requisitos mínimos que ya establece la norma, sino que debe realizarse un análisis y valoración ajustado al caso concreto.

2. La toma en consideración del canal de comercialización utilizado.

La protección de la RIIG aludida (los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores) podría ser necesaria, entre otras razones, por la posible existencia de información asimétrica en el mercado. Así, la solicitud de unos requisitos mínimos obligatorios relativos a dotaciones físicas y equipamiento mínimo –y la denegación de la dispensa si estos no se cumplen- puede responder en gran medida a la asimetría de información a la que se enfrenta el



consumidor en el momento de contratación del servicio¹². Este podría ser el motivo por el que el marco normativo aplicable al caso recoge en su ámbito de aplicación la oferta de apartamentos en sentido amplio -indistintamente de cuál sea el canal de comercialización-.

No obstante, a la hora de analizar la proporcionalidad de la actuación concreta se debería tener en cuenta en qué medida esa desprotección del consumidor debida a la posible asimetría de información se ha reducido en el caso analizado por la utilización de canales de comercialización telemáticos, en los que el consumidor podría tener acceso a fotos, información completa sobre el equipamiento y a las valoraciones de otros usuarios.

Estos dos primeros elementos serían igualmente válidos a la hora de analizar la proporcionalidad de la denegación de la dispensa de los requisitos a la hora de la categorización del establecimiento.

3. Valoración de la amplitud del listado de requisitos mínimos en función de la RIIG que se pretende salvaguardar.

Tal y como se ha comentado, la denegación de la dispensa con carácter general puede obedecer a la necesidad de protección de una determinada RIIG. No obstante, en la medida en que dicha denegación se basa en este caso en el incumplimiento concreto de determinados requisitos, cabría analizar la existencia de un nexo causal evidente entre los requisitos incumplidos y la RIIG a proteger.

En este sentido, en tanto en cuanto se considere que la seguridad y la salud de los consumidores se encontraran ya debidamente protegidos mediante el cumplimiento de unos determinados requisitos mínimos, cabría considerar que

¹² El Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, recoge entre los derechos del consumidor el de obtener información necesaria en la oferta comercial de bienes y servicios.



la denegación de la dispensa del resto podría no ser proporcionada. Así, en virtud del principio de proporcionalidad cabría plantear la posibilidad del establecimiento de medidas menos restrictivas al respecto, considerando por ejemplo la valoración de los requisitos no vinculados directamente con la salud y la seguridad de los consumidores a efectos de la categorización del establecimiento pero no dentro de la dotación mínima del mismo.

En todo caso, a la hora de valorar la proporcionalidad de los requisitos mínimos exigidos, se debe ponderar necesariamente los intereses en juego. Así, se debería mantener un correcto equilibrio entre la libre elección del consumidor y la libertad de empresa, por lo que la lista de requisitos debería limitarse al mínimo indispensable y constreñirse en la medida de lo posible a los requisitos de seguridad y salud¹³.

IV. CONCLUSIONES

La denegación o concesión de la dispensa debe sustentarse en virtud de la LGUM sobre la correspondiente evaluación de los principios de necesidad y proporcionalidad, no pudiendo reducirse la motivación de la misma a una mera constatación del incumplimiento de los requisitos mínimos o de categorización establecidos en la norma.

A efectos de la valoración del caso concreto, en relación a la posible razón imperiosa de interés general a salvaguardar –la protección de los derechos, la salud y la seguridad de los consumidores–, la proporcionalidad de la actuación debería tener en cuenta, entre otras, las siguientes cuestiones: los aspectos relevantes del caso objeto de análisis; la toma en consideración del canal de

¹³ Aunque el análisis efectuado en este informe se ha centrado en la necesidad y proporcionalidad de la denegación de la dispensa cabría igualmente realizar una valoración de la necesidad y proporcionalidad de la mera existencia de los comentados requisitos. En este sentido, cabría tener en cuenta que es precisamente la posibilidad de exceptuarlos para algunos operadores lo que podría indicar la inexistencia de necesidad y proporcionalidad de los mismos (véase al respecto la valoración realizada por esta Secretaría sobre el tratamiento diferenciado en operadores de transporte de mercancías en el caso [28.43 TRANSPORTE. Mercancías por carretera. Vehículos pesados](#)).



comercialización utilizado y la valoración del nexo causal de los requisitos mínimos solicitados con la RIIG que se pretende salvaguardar así como la posibilidad de establecimiento de medidas menos restrictivas al respecto.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

Madrid, 20 de junio de 2016



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO