

INFORME ECONÓMICO SOBRE LA ORDENANZA MUNICIPAL REGULADORA DEL USO DE VIVIENDA TURÍSTICA Y DE ALQUILER DE HABITACIONES EN VIVIENDA HABITUAL PARA USO TURÍSTICO DEL AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN, LA/06/2018

Este Informe se realiza en el marco del proceso de recurso tramitado ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en aplicación del artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, contra los artículos 4.1, 4.2, 6, 13, 14, 15, 16.2, 18.2, 18.3.c), 21.3 y la disposición adicional única 3 de la Ordenanza municipal reguladora del uso de vivienda turística y de alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico en desarrollo del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de San Sebastián, aprobada por el Ayuntamiento de San Sebastián, en su sesión de 1 de marzo de 2018 (BO de Guipúzcoa de 26 de marzo de 2018).

La Ordenanza desarrolla el PGOU de San Sebastián en el ámbito de las viviendas de uso turístico (VUT), a las que clasifica en dos categorías: uso urbanístico de viviendas turísticas y habitaciones en vivienda habitual para uso turístico¹ (a las que se hará referencia en el presente informe como VUT completas y VUT por habitaciones, respectivamente).

Asimismo, la Ordenanza establece la zonificación de la ciudad en 3 áreas en función del grado de saturación de las mismas (zonas A, B y C), determinando distintos regímenes y requisitos en función de la zona en la que se ubique la VUT. En la zona A se prohíbe la implantación de nuevas viviendas/alquiler de habitaciones.

La Ordenanza impone también determinados requisitos de superficie y estancias mínimas para las VUT por habitaciones.

Por último, la Ordenanza exige la identificación y la publicidad de determinados datos con el objetivo de garantizar una mayor transparencia y publicidad en el mercado.

¹ El vigente PGOU de San Sebastián (2010) establece 7 posibles usos del suelo o de las edificaciones. De esos siete, son relevantes para este caso: uso residencial (uso 1), uso de actividades económicas (uso 2) y uso de equipamiento comunitario (uso 3). Dentro del uso de actividades económicas (uso 2), se distingue entre usos industriales y usos terciarios. Dentro de éste último, se establece una clasificación, donde se encuentra el uso hotelero, definido como el hospedaje de personas, ejercido con fines lucrativos, en cualquiera de sus modalidades: hoteles, hostales, hoteles/residencia, moteles, pensiones, albergues, casas rurales y asimilados, apartahoteles, etc. No se cita expresamente a las VUT.

El objetivo de este Informe es realizar un análisis económico de los efectos de las restricciones a la competencia incorporadas en la Ordenanza, así como una valoración, desde los principios de la regulación eficiente, de dichas restricciones.

Las medidas contenidas en la Ordenanza se consideran restrictivas de la competencia en la medida en que expulsan del mercado a determinados operadores y restringen la entrada de nuevos operadores, lo que reduce la competencia efectiva y potencial en el mercado y refuerza el poder de mercado de los operadores ya establecidos, fundamentalmente hoteles y apartamentos turísticos. Esto se traducirá previsiblemente en mayores márgenes para estos operadores establecidos, precios más elevados para los consumidores y menores incentivos a la eficiencia, la inversión, la innovación y la calidad.

Además, las restricciones incorporadas en la modificación del PGOU no están motivadas ni justificadas según los principios de necesidad y proporcionalidad de la regulación económica eficiente.

El Informe se estructura en tres apartados. En el apartado I, se analizan las características económicas del mercado de alojamiento turístico y la dimensión económica y evolución reciente del sector de alojamiento turístico en San Sebastián. En el apartado II, se realiza un análisis económico de las restricciones a la competencia incorporadas en la Ordenanza, con una valoración de su impacto sobre la competencia y su justificación desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente. En el apartado III, se presentan las conclusiones del Informe. Al final del documento, se incorporan las referencias bibliográficas utilizadas en el mismo.

I. EL SECTOR DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO EN SAN SEBASTIÁN

I.1 El mercado de alojamiento turístico: aspectos económicos

El servicio de alojamiento turístico se presta por una gran variedad de establecimientos, entre los que se encuentran los alojamientos tradicionales, como hoteles y apartamentos turísticos, y también nuevas formas de alojamiento, como las viviendas de uso turístico.

En el sector de alojamiento turístico, los distintos establecimientos compiten mediante la diferenciación de los servicios que ofrecen, en términos de las características del producto (calidad del alojamiento u oferta de servicios complementarios) y en términos

de localización. La localización es una variable fundamental para competir en el mercado y los alojamientos turísticos tienden a concentrarse en determinadas zonas, más atractivas para los turistas por sus servicios, centros de ocio o atracciones turísticas. En el caso del turismo urbano, estas zonas coinciden con el centro histórico de las ciudades y barrios adyacentes.

La diferenciación en los servicios de alojamiento turístico responde a la heterogeneidad de la demanda. Los consumidores tienen preferencias distintas en cuanto a las características, precio o ubicación del alojamiento. En este sentido, las viviendas de uso turístico incrementan la variedad de las opciones de alojamiento disponibles, permitiendo al usuario acceder a viviendas singulares por su ubicación o características o a una tipología de alojamiento que se ajustan mejor a sus necesidades que los alojamientos tradicionales².

Por último, el mercado de alojamiento turístico tradicional se caracteriza por ser de capacidad fija en el corto plazo, lo que hace que la oferta sea relativamente rígida en ese plazo (Kalnins (2006)). En ocasiones, esta rigidez da lugar a problemas de ajuste entre la oferta (rígida) y la demanda (variable)³, especialmente cuando la demanda tiene un componente estacional. En este contexto, las viviendas de uso turístico aportan capacidad de alojamiento en periodos de demanda alta, contribuyendo a paliar la rigidez de la oferta tradicional y reduciendo el precio medio del alojamiento.

En los últimos años, el mercado de alojamiento turístico en España y en otros países ha experimentado grandes cambios debido principalmente a la irrupción de las plataformas digitales, que han permitido la comercialización de viviendas de particulares para uso turístico a gran escala, lo que ha supuesto su consolidación como alternativa de alojamiento turístico frente a los establecimientos tradicionales.

Las plataformas digitales reducen los costes de búsqueda de los usuarios, proporcionando información detallada sobre las características de los alojamientos y disminuyen enormemente los costes de transacción, al incorporar sistemas de pago electrónicos que agilizan los intercambios económicos. Además, las plataformas

² Por ejemplo, las familias pueden encontrar más conveniente alojarse en una vivienda de uso turístico que en un hotel por una serie de características y servicios de la primera (cocina, lavadora, zonas comunes, etc.).

³ El precio en periodos de punta se incrementa para ajustar la demanda a la oferta (rígida) de alojamiento y disminuye en periodos de baja demanda.

permiten a los particulares acceder al mercado aun careciendo de los recursos de las empresas tradicionales, como la experiencia comercial (Horton y Zeckhauser (2016)).

Por último, las plataformas incorporan mecanismos de reputación que reducen significativamente los problemas de información asimétrica tradicionales del mercado de alojamiento turístico, proporcionando a los usuarios información de cómo ha sido la experiencia previa de otros usuarios en ese alojamiento. Estos sistemas de valoración permiten generar reputación y confianza y proporcionan incentivos a prestar el servicio con calidad, sustituyendo a los sistemas de certificación pública de los alojamientos tradicionales⁴.

En la actualidad, las viviendas de uso turístico compiten de forma directa con los alojamientos tradicionales⁵. Una mayor competencia tiene efectos positivos en términos de precios, variedad, calidad, flexibilidad e innovación en el mercado de alojamiento turístico, que benefician a los consumidores y a la economía en su conjunto.

I.2 El sector de alojamiento turístico en San Sebastián: dimensión económica y evolución reciente

En el año 2016, el número de locales de servicios de alojamiento⁶ en España ascendió a 28.338 (25.838 empresas), con 284.690 empleados y una cifra de negocios de 22.349 millones de euros, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)⁷. En el País Vasco, el número de locales de servicios de alojamiento ascendió a 850 en ese año, con 5.543 empleados y una cifra de negocios de 406,7 millones de euros.

⁴ El número de estrellas (hasta cinco) de los hoteles sirve como señal de la calidad y las características de estos, lo que reduce los costes de búsqueda y orienta al consumidor sobre las expectativas de los servicios ofertados por el establecimiento.

⁵ La evidencia empírica muestra que los alojamientos ofertados a través de la plataforma Airbnb compiten de forma directa con los hoteles, siendo los hoteles de bajo precio y no enfocados a un turismo de negocio los más afectados por la presencia de Airbnb (ver Zervas et al. (2016) para el caso de Texas y Svarstad (2016) para el caso de Oslo).

⁶ Se consideran todas las empresas que prestan servicios de alojamiento incluidas en la CNAE 55: hoteles y alojamientos similares, alojamientos turísticos y otros alojamientos de corta estancia, campings y aparcamientos para caravanas y otros alojamientos.

⁷ Estadística Estructural de Empresas: Sector Servicios.

El servicio de alojamiento turístico⁸ se presta por diferentes establecimientos: establecimientos hoteleros (hoteles y pensiones), apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico⁹.

La oferta hotelera en el País Vasco alcanza en la actualidad (octubre de 2018) los 575 establecimientos, con un total de 30.056 plazas hoteleras¹⁰. El 60% de estas plazas se concentra en hoteles de 3 a 5 estrellas, que son el 21% del total de establecimientos hoteleros (122 hoteles).

La ciudad de San Sebastián, con un total de 6.282 plazas hoteleras, es la segunda capital vasca con mayor capacidad hotelera (21% de las plazas), por detrás de Bilbao (7.963 plazas, 26% del total). La mayor parte de esta capacidad (el 62,7% de las plazas de San Sebastián) se concentra en hoteles de 3 a 5 estrellas, que son solo el 16,3% de los establecimientos de la ciudad; el 37,3% restante de las plazas se concentra en hoteles de 1 a 2 estrellas y pensiones.

Tabla 1. Establecimientos hoteleros de San Sebastián por categoría. Octubre 2018

	Establecimientos	% Total	Habitaciones	% Total	Plazas	% Total
Hoteles 3*, 4* y 5*	24	16,3%	1997	62,5%	3938	62,7%
Hoteles 1*, 2* y pensiones	123	83,7%	1196	37,5%	2344	37,3%
Total Hoteles	147	100,0%	3193	100,0%	6282	100,0%

Fuente: Eustat. Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

El alojamiento en viviendas de uso turístico (VUT) incluye viviendas que se ceden en su totalidad para este uso y habitaciones en viviendas de particulares. En la actualidad, no existen fuentes estadísticas oficiales que permitan su cuantificación en el País Vasco, por lo que se recurre a un estudio realizado por el Gobierno Vasco¹¹,

⁸ La Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País Vasco (en adelante, Ley vasca de Turismo) considera en su artículo 2.e) como servicio turístico de alojamiento “cuando se facilite hospedaje o estancia a las personas usuarias de servicios turísticos, con o sin manutención”.

⁹ Las viviendas de uso turístico se definen en el artículo 53 de la Ley vasca de Turismo como aquellas “que se ofrezcan o comercialicen como alojamiento por motivos turísticos o vacacionales, siendo cedidas temporalmente por la persona propietaria, explotadora o gestora y comercializadas directamente por ella misma o indirectamente, a terceros, de forma reiterada o habitual y a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad “.

¹⁰ Datos de Eustat (Instituto Vasco de Estadística). Consultado el 21/1/2018.

¹¹ Gobierno Vasco (2017a): “Estudio para estimación de la oferta clandestina de viviendas y habitaciones de uso turístico en Euskadi”.

publicado en octubre de 2017, y a otro de la Autoridad Vasca de Competencia¹², publicado en julio de 2018.

En la actualidad, las tres plataformas de alojamiento principales, Airbnb, HomeAway y TripAdvisor¹³, cuentan con 4.676 anuncios (listings) en el País Vasco, que se corresponden con 3.648 alojamientos, ya sean viviendas completas o habitaciones para uso turístico¹⁴, con un total de 16.480 plazas de alojamiento¹⁵.

Según el estudio del Gobierno Vasco, San Sebastián era la ciudad de Euskadi con mayor número de VUT (viviendas completas y habitaciones de uso turístico): 1.712 en 2017, teniendo en cuenta los anuncios no duplicados de las tres plataformas anteriores. Aunque el estudio no proporciona el número de plazas de alojamiento asociadas a estas viviendas, esta cifra se puede estimar y ascendería (aproximadamente) a 6.394 plazas¹⁶.

En la tabla siguiente, se compara la oferta proporcionada por las VUT con la oferta hotelera antes de la entrada en vigor de la Ordenanza recurrida. Como puede comprobarse, las VUT eran, en número de establecimientos, muy superiores a los hoteles (1.712 frente a 141), pero en términos de plazas ofertadas su capacidad era similar (46,7% en hoteles, 53,3% en VUT)¹⁷.

¹² Autoridad Vasca de Competencia (2018): ““Estudio sobre mejores prácticas y análisis comparado de la regulación de las viviendas de uso turístico”.

¹³ La plataforma más utilizada es Airbnb, con más del 60% de los anuncios, seguida de HomeAway (20%) y TripAdvisor.

¹⁴ Según Gobierno Vasco (2017a), un 22% de los alojamientos se anuncian en dos o más plataformas.

¹⁵ La capacidad promedio de las VUT en el País Vasco ascendería, según Gobierno Vasco (2017), a 4,52 plazas por alojamiento, cifra un 13,2% superior que la capacidad promedio de los alojamientos de Airbnb en abril de 2017 (4 plazas por alojamiento).

¹⁶ Para el cálculo de esta cifra se ha utilizado la información de la página web <https://lab.montera34.com/airbnb/euskadi/> que proporciona información sobre la capacidad de las VUT de Airbnb en San Sebastián que, a fecha abril de 2017, ascendían a 1.219 con un total de 4.553 plazas (3,74 plazas por VUT). Se extrapola esta capacidad media de las VUT de Airbnb en San Sebastián al total de VUT de San Sebastián por ser esta la plataforma más importante.

¹⁷ No se dispone de información sobre el número de apartamentos turísticos en San Sebastián. Si extrapolamos los datos disponibles para el conjunto del País Vasco, su peso en la oferta de alojamiento turístico sería reducido. Según datos de Eustat, el número de plazas de apartamentos turísticos en el País Vasco ascendió a 2.269 en 2017 (un 7,4% de la oferta de alojamiento de hoteles y apartamentos turísticos).

Tabla 2. Estimación de la oferta de alojamiento turístico en San Sebastián antes de la entrada en vigor de la Ordenanza recurrida. Año 2017

	Establecimientos	% Total	Plazas	% Total
Hoteles*	141	7,6%	5.613	46,7%
VUT	1.712	92,4%	6.394	53,3%
Total	1.853	100,0%	12.007	100,0%

(*) Incluye hoteles y pensiones.

Fuente: Gobierno Vasco (2017) e insideairbnb.com.

Si se considera la plataforma más importante, Airbnb, el número de VUT en 2017¹⁸ se elevó a 2.874 en el conjunto del País Vasco, con un 62% de viviendas completas (1.781) y un 38% de habitaciones (1.093). En el caso de San Sebastián, el número de VUT ascendió a 1.218 en esa fecha, con un 67,3% de viviendas completas (820) y el 32,7% restante de habitaciones¹⁹.

La evolución en la oferta de plazas hoteleras en San Sebastián en los últimos diez años muestra un crecimiento significativo, con un incremento acumulado del 32% en el número de plazas y del 49% en el número de establecimientos hoteleros²⁰.

El crecimiento de la oferta hotelera en San Sebastián refleja el incremento en el número de visitantes, tanto extranjeros como nacionales, en los últimos años y la consolidación de esta ciudad como destino turístico a nivel internacional, fenómeno que se ha producido con carácter generalizado en todo el País Vasco.

Como señala la Autoridad Vasca de Competencia (2017), San Sebastián está posicionada turísticamente como “destino de calidad” y destino ‘boutique’ y cuenta con una industria relacionada con el turismo relevante y enfocada sobre la base del desarrollo económico y social de la ciudad.

El turismo es en la actualidad una fuente muy importante de ingresos para el País Vasco en su conjunto. En 2016, el turismo aportó un 6,1% del PIB en el conjunto del País Vasco, porcentaje que ascendió al 7,7% en la provincia de Guipúzcoa, frente al

¹⁸ Información de 24 de marzo de 2017 de insideairbnb.com.

¹⁹ Según el estudio de la Autoridad Vasca de Competencia, el número de plazas de alojamiento de la plataforma Airbnb en el País Vasco ascendió a 11.474 plazas en abril de 2017, con datos de la página web <https://lab.montera34.com/airbnb/euskadi/>, a partir de información de insideairbnb.com. En el caso de Bilbao, el número de plazas se elevó a 1.484 en ese periodo.

²⁰ Fuente: Encuesta de ocupación hotelera (INE). Comparación entre agosto de 2009 y agosto de 2018. Se ha elegido el mes de agosto para la comparación porque existe cierta estacionalidad en la oferta hotelera, siendo normalmente agosto uno de los meses con mayor oferta del año.

5,2% de Álava y al 5,3% de Vizcaya, reflejo de la mayor importancia relativa del turismo en aquella provincia²¹. En número de ocupados, el turismo empleó a algo más de 75.000 trabajadores en 2016 (8,5% del empleo). Proporcionalmente, Guipúzcoa fue la provincia vasca donde el impacto del turismo en el empleo es mayor, representando el 9,4% de la ocupación total.

Además, el turismo ha venido teniendo un peso creciente en la economía del País Vasco y, en particular, en Guipúzcoa en los últimos años. Así, el turismo ha pasado de suponer el 5,4% del PIB (6,9% en Guipúzcoa) en 2011 al 6,1% (7,7% en Guipúzcoa) en 2016²².

En 2017, visitaron el País Vasco en torno a 3,5 millones de turistas, de los cuales 2,9 millones se alojaron en establecimientos hoteleros²³. El número total de viajeros alojados en establecimientos hoteleros en San Sebastián ascendió a 676.409, y el número de pernoctaciones en estos establecimientos se elevó a 1,29 millones²⁴.

La evolución del número de viajeros y pernoctaciones en establecimientos hoteleros de San Sebastián muestran un crecimiento importante de la demanda turística en los últimos años. El número de viajeros en estos establecimientos experimentó un incremento acumulado del 34% en el periodo 2011-2017. Por su parte, el número de pernoctaciones creció un 36% en este periodo²⁵.

²¹ Fuente: Eustat, Cuenta Satélite del Turismo.

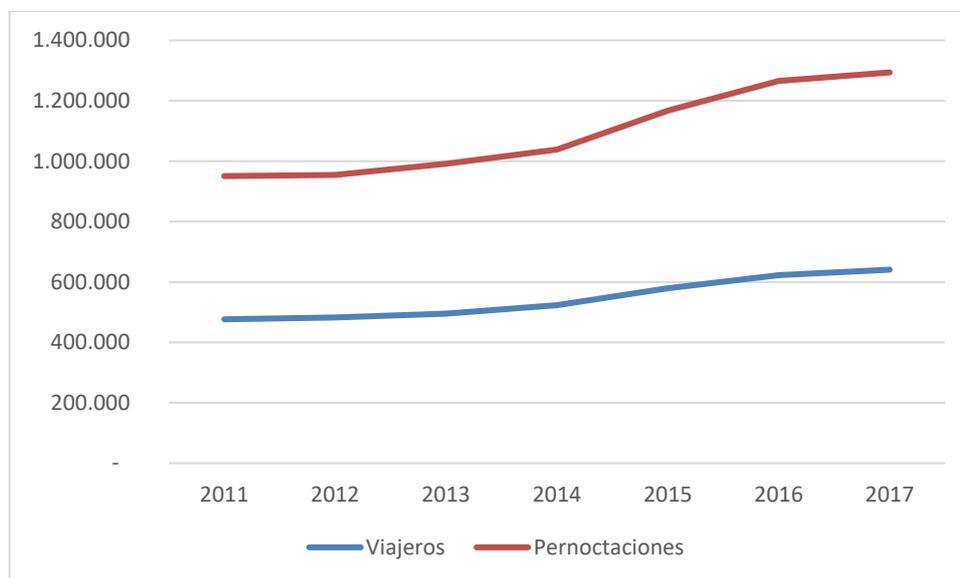
²² Fuente: Eustat, Cuenta Satélite del Turismo.

²³ Fuente: Eustat, Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

²⁴ Fuente: Eustat, Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

²⁵ Fuente: Eustat, Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

Gráfico 1. Evolución del número de viajeros y pernoctaciones en San Sebastián. 2011-2017



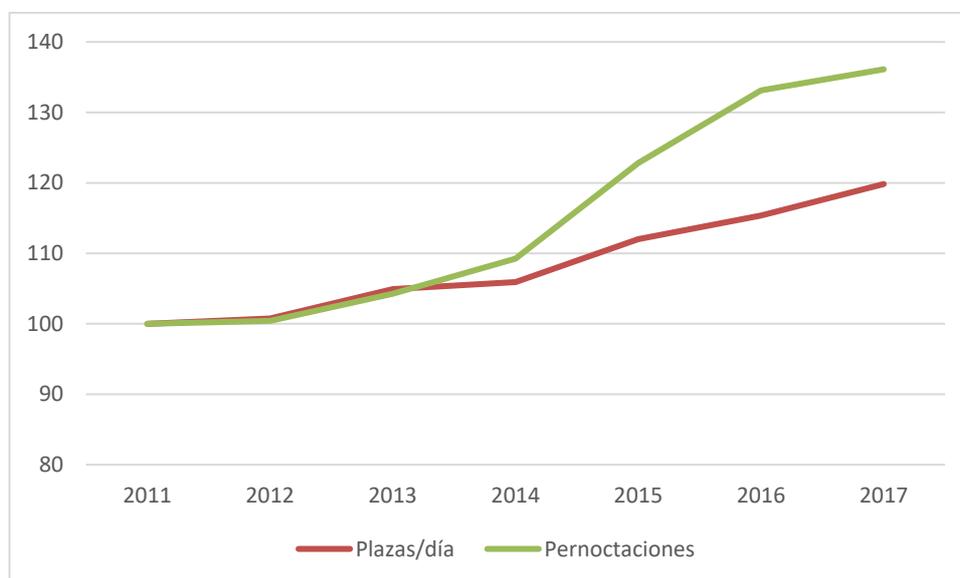
Fuente: Eustat, Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

Cabe señalar que la oferta de plazas hoteleras en San Sebastián ha crecido por debajo de las pernoctaciones en los últimos años. El número de pernoctaciones ha pasado de 0,95 millones a 1,29 millones entre los años 2011 y 2017, lo que supone un ritmo de crecimiento medio del 5,3% anual²⁶. Por su parte, el número de plazas/día hoteleras ha tenido un ritmo de crecimiento medio del 3,1% anual²⁷.

²⁶ Fuente: Eustat, Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

²⁷ Fuente: Eustat, Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

Gráfico 2. Evolución del número de pernoctaciones y plazas en establecimientos hoteleros en San Sebastián. 2011-2017 (2011=100)

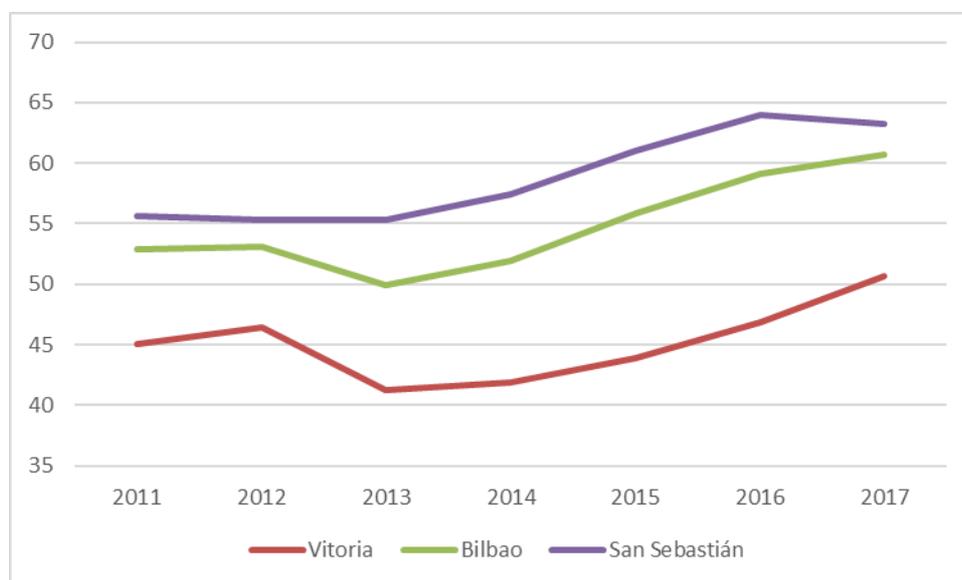


Fuente: Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

Esto implica que el grado de ocupación medio de los establecimientos hoteleros ha crecido en San Sebastián en los últimos años, y especialmente a partir de 2014, como puede observarse en el gráfico 3. San Sebastián presenta, además, como rasgo distintivo frente a las otras dos capitales vascas, el hecho de que la ocupación en hoteles de categoría superior (3*, 4* y 5*) es recurrentemente superior al grado de ocupación en los hoteles de menos categoría (1*, 2* y pensiones): en 2017, por ejemplo, el grado medio de ocupación en los hoteles de 3 y más estrellas fue del 65,2% frente al 59,3% en los hoteles de 1 y 2 estrellas y pensiones²⁸.

²⁸ Fuente: Eustat, Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

Gráfico 3. Evolución del grado de ocupación en establecimientos hoteleros de las tres capitales vascas (2011-2017)

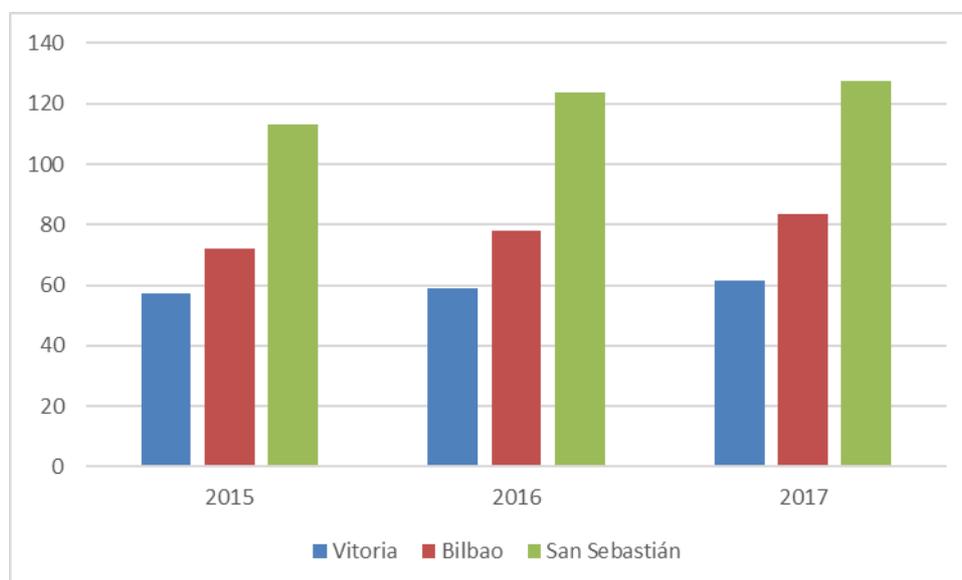


Fuente: Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

En cuanto a las tarifas de los alojamientos, San Sebastián es recurrentemente la más cara de las tres capitales vascas en cuanto al precio del alojamiento (gráfico 4). La tarifa media diaria por habitación en San Sebastián en 2017 era de 127,7€, frente a 83,64€ en Bilbao y 61,57€ en Vitoria. Además, ha seguido una tendencia al alza, habiendo pasado de 112,9€ en 2015 a 127,7€ en 2017 (incremento acumulado del 13,1%)²⁹.

²⁹ Fuente: Eustat, Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

Gráfico 4. Tarifa media diaria (ADR) por habitación en establecimientos hoteleros de las tres capitales vascas (2015-2017). Datos en euros

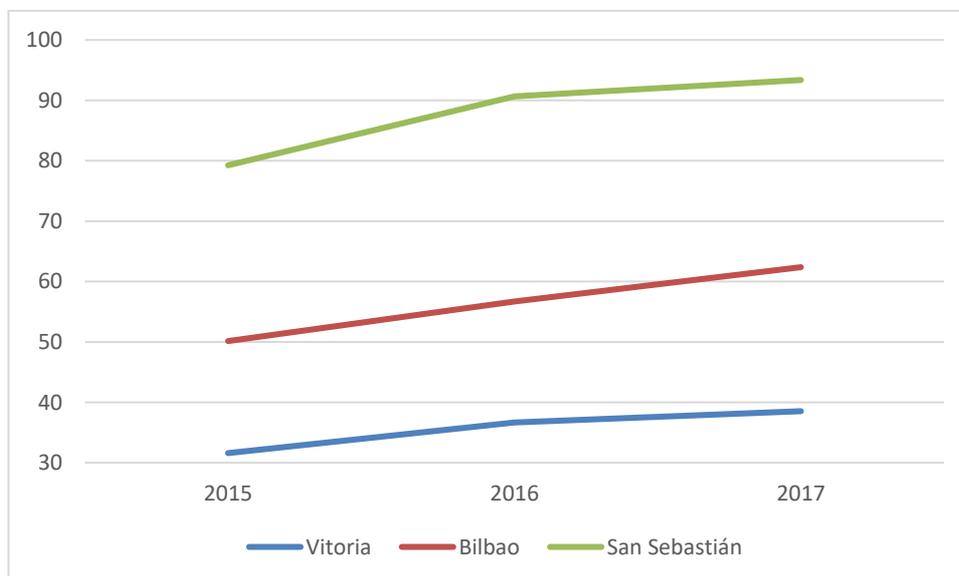


Fuente: Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

En consonancia con lo anterior, los ingresos medios diarios por habitación de los hoteles de San Sebastián son los más elevados de las tres capitales vascas, habiendo registrado una tendencia al alza en los últimos años (gráfico 5). En 2017, se situaron en 93,37€ en San Sebastián, frente a 62,38€ en Bilbao y 38,54€ en Vitoria. Entre 2015 y 2017, los ingresos medios diarios por habitación en San Sebastián se han incrementado un 17,8%³⁰.

³⁰ Fuente: Eustat, Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

Gráfico 5. Ingresos medios diarios por habitación en establecimientos hoteleros de las tres capitales vascas (2015-2017). Datos en euros



Fuente: Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

En cuanto a las tarifas en las VUT, según la AVC (2018), la tarifa media diaria oscila entre 150 € y 270 € por noche para 4 ocupantes. El estudio de Montera34³¹ obtiene un valor de 34,8 € por persona y plaza. La página web insideairbnb.com, que se refiere solo a los anuncios en la plataforma Airbnb, estima el precio medio de las VUT en San Sebastián (marzo de 2017) en 151€ por VUT completa (con capacidad promedio de alrededor de 4 plazas) y 54€ por habitación privada³².

³¹ El taller colaborativo Montera34 ha elaborado un estudio, entre otros, sobre los efectos de Airbnb en San Sebastián, y en su página de internet, <https://lab.montera34.com/airbnb/donostia>, facilita acceso público tanto al análisis como a mayor parte de los datos recopilados y preparados sobre el número de viviendas, su tipología y precios por barrios de la ciudad en abril de 2017. Esta página no es oficial, sin embargo, refleja un trabajo riguroso y transparente y sus análisis y datos han sido incorporados y están referenciados en numerosas ocasiones en el Estudio de la Autoridad Vasca de la Competencia sobre mejores prácticas y análisis comparativo de la regulación de viviendas de alquiler turístico en 2018.

³² <http://insideairbnb.com/euskadi/?neighbourhood=Donostia-San%20Sebasti%C3%83%C2%A1n&filterEntireHomes=false&filterHighlyAvailable=false&filterRecentReviews=false&filterMultiListings=false>

II. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA INCORPORADAS EN LA ORDENANZA DEL AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN

El 1 de marzo de 2018, el Pleno del Ayuntamiento de San Sebastián aprobó definitivamente la Ordenanza municipal reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico en desarrollo del PGOU de San Sebastián.

En primer lugar, la Ordenanza regula en el PGOU el uso urbanístico de vivienda turística y habitaciones en vivienda habitual para uso turístico en edificios residenciales.

En segundo lugar, la Ordenanza establece la zonificación de la ciudad en 3 áreas:

- (i) Zona A (zona saturada): se establece la prohibición total de implantación de nuevas viviendas/alquiler de habitaciones (salvo autorización previa)
- (ii) Zona B (zonas de alta demanda): se establecen restricciones a la implantación de VUT en función de la altura de la planta, metros cuadrados destinados al uso urbanístico de vivienda turística en el edificio, número de plantas del edificio y disponibilidad o no de acceso independiente a la VUT.
- (iii) Zona C (zonas con posibilidad de incremento de oferta de alojamiento turístico): se limita el número de VUT en función del número de plantas del edificio y la superficie de uso no residencial del conjunto del edificio.

En el caso de alquiler de habitaciones en vivienda habitual, se establecen limitaciones sobre la superficie de la vivienda y del edificio en su conjunto.

Adicionalmente, la Ordenanza establece la obligación de residencia efectiva y empadronamiento en la vivienda que se alquile por habitaciones; establece ratios de sobreocupación que pueden aplicar a las viviendas anteriores a la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco; e impone obligaciones de transparencia (identificación del inmueble en las plataformas de intermediación y publicación de datos del censo de viviendas turísticas).

Las medidas adoptadas por la Ordenanza incorporan barreras de entrada significativas en el mercado de alojamiento turístico de San Sebastián que actúan en contra de la libre competencia en este sector ya que limitan la entrada de un tipo de agentes o los expulsan a falta de cumplir los requisitos, y que son objeto de un análisis económico en este apartado.

En primer lugar, se analiza el carácter restrictivo, en términos de competencia, de los preceptos recurridos. En segundo lugar, se estudian los efectos de estas restricciones. En tercer lugar, se valora si estas restricciones están justificadas desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente: la necesidad y la proporcionalidad³³.

II.1 Restricciones a la competencia incorporadas en la Ordenanza

A efectos del análisis de las restricciones que la Ordenanza incorpora sobre la competencia, resulta útil agrupar los preceptos recurridos por su forma de impactar sobre la competencia efectiva en el mercado.

II.1.1 Zonificación y límites a la implantación de VUT por zonas (arts. 13, 14 y 15 de la Ordenanza)

La Ordenanza adopta la zonificación de la ciudad con el fin de prohibir o restringir la implantación de VUT y el alquiler de vivienda habitual para uso turístico. De esta forma, se establecen zonas diferenciadas en función de la intensidad de los usos turísticos en edificios residenciales.

La zona A, que comprende el barrio de la Parte Vieja, es declarada por la Ordenanza como zona saturada, y se prohíbe totalmente el uso urbanístico de vivienda turística y el alquiler de habitaciones en vivienda habitual, salvo para aquellos propietarios que tengan autorización o hayan registrado la oportuna comunicación previa en la que se emita informe urbanístico favorable antes de la entrada en vigor de la Ordenanza (art. 13 de la Ordenanza).

La zona B engloba los barrios Centro, Gros y Antiguo, y en ella se permite la ocupación parcial de una edificación residencial para uso de vivienda turística y el alquiler de vivienda habitual para uso turístico aplicando restricciones en cuanto a las plantas, superficie y a la existencia o no de accesos independientes (art. 14 de la Ordenanza).

En la zona C, que comprende el resto de barrios, se autoriza el uso de vivienda turística y el alquiler de la vivienda habitual con condicionantes menos gravosas que en los anteriores casos (art. 15 de la Ordenanza).

³³ Artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

La zonificación supone una alteración de las reglas de juego de la libre competencia por cuanto que supone la imposición de reglas diferentes para los operadores que deseen ofertar una VUT, en función de dónde estén ubicados.

En primer lugar, los titulares de viviendas ubicadas en la Zona A, declarada como “saturada”, no podrán ofertarlas para alquiler temporal (ni como vivienda ni por habitaciones) salvo que estuvieran previamente autorizados³⁴. Según datos del Ayuntamiento de San Sebastián³⁵, en la actualidad existen 35 viviendas completas y 13 viviendas por habitaciones con licencia favorable para operar en la Zona A³⁶, es decir, un total de 48 viviendas autorizadas en noviembre de 2018 (a las que podrían sumarse otras 7 si obtienen las autorizaciones). Se producirá una restricción sobre la competencia derivado de los siguientes factores:

- Primero, solo 48 viviendas de la zona A tendrán el privilegio de poder ofertarse como VUT (límite cuantitativo).
- Segundo, el procedimiento de selección de esas viviendas no sigue criterios de concurrencia competitiva, sino principalmente el orden de solicitud, criterio que no estimula la competencia en calidad, precio o diferenciación.
- Tercero, la autorización a las VUT tiene una duración indefinida, lo cual relaja los incentivos a competir en calidad, precio o diferenciación al no existir riesgo de pérdida de la posición privilegiada.
- Y cuarto, el resto de operadores de alojamiento turístico de la zona (hoteles, pensiones) verán reducida la presión competitiva por parte de las VUT, al reducirse el número real y la entrada potencial de estas.

En las zonas B y C, se permiten las VUT completas sin limitación en plantas bajas y en las restantes plantas cuando tengan acceso diferenciado al resto de viviendas de uso residencial del edificio. Si el acceso a las VUT y a las viviendas de uso íntegramente residencial es común (lo cual será la casuística más común), se establecen dos límites principales para las VUT completas: i) que la VUT esté ubicada

³⁴ “Los inmuebles que antes de la entrada en vigor de la presente Ordenanza cuenten con autorización o hayan registrado la oportuna comunicación previa en la que se emita informe urbanístico favorable conforme la normativa aplicable en el momento no se verán afectadas por la declaración de zona saturada” (art. 13.2 de la Ordenanza).

³⁵ <https://www.donostia.eus/ataria/es/web/hirigintza/censo-de-viviendas-turisticas>. Consultado el 21/11/2018.

³⁶ Además, a fecha 21/11/2018, hay en tramitación licencias para 1 vivienda completa y otras 6 por habitaciones.

en una planta que no tenga por debajo viviendas de uso íntegramente residencial, salvo en el caso de la primera planta y en los edificios de más de 6 plantas³⁷ (condición de ubicación en planta), y ii) que, junto con el resto de usos no residenciales del edificio, no superen los 250 metros cuadrados de superficie (condición de superficie máxima en edificio). Además, se establecen límites sobre las VUT por habitaciones³⁸.

No existen datos claros sobre el número de VUT autorizadas en estas zonas. Según datos del Ayuntamiento de San Sebastián, hay autorizadas alrededor de 400 VUT completas y unas 20 VUT por habitaciones, aunque existen bastantes solicitudes en tramitación³⁹.

Las limitaciones impuestas sobre las zonas B y C suponen, en la práctica, que solo las viviendas ubicadas en la planta baja y la primera planta tienen cierta garantía de poder obtener una licencia.

Para comprender el alcance potencial de la restricción sobre las zonas B y C, resulta útil analizar a grandes rasgos la tipología edificatoria de la ciudad de San Sebastián para realizar alguna aproximación al porcentaje de viviendas que podrían cumplir las condiciones para ser VUT.

Según datos del último Censo de Viviendas del INE (2011), en la ciudad de San Sebastián existen 9.979 edificios y 95.718 inmuebles destinados principal o exclusivamente a viviendas⁴⁰. En la Tabla 3 puede observarse la estratificación de edificios y viviendas de San Sebastián según la altura de los edificios.

³⁷ En los que, en síntesis, se permite 1 VUT (2 VUT en las Zonas C) adicional en las plantas superiores a la sexta planta por cada 6 plantas, sin que sea de aplicación el requisito de no tener viviendas íntegramente residenciales por debajo pero sí el límite de 250 m² (350 m² en zonas C) conjunto con otras actividades no residenciales.

³⁸ En las VUT por habitaciones ubicadas en la zona B o C, la superficie total dedicada a este uso turístico en el edificio no debe superar 125 m² en el conjunto del edificio (arts. 4.2 y 16 de la Ordenanza).

³⁹ <https://www.donostia.eus/ataria/es/web/hirigintza/censo-de-viviendas-turisticas>. Consultado el 21/11/2018.

⁴⁰ Fuente: INE, Censos de Población y Viviendas 2011.

Tabla 3. Estratificación por plantas de los edificios e inmuebles destinados principal o exclusivamente a viviendas (2011)

<u>Plantas</u>	<u>Edificios</u>	<u>Inmuebles</u>	<u>Inmuebles por edificio</u>	<u>Inmuebles por planta (promedio)</u>
1	840	1.087	1,3	1.087
2	2.652	3.979	1,5	1.990
3	1.922	8.685	4,5	2.895
4	1.173	11.522	9,8	2.881
5	875	11.780	13,5	2.356
6	904	15.461	17,1	2.577
7	834	16.320	19,6	2.331
8	385	8.695	22,6	1.087
9	70	1.865	26,6	207
10	324	16.324	50,4	1.632*
Total	9.979	95.718		

(*) Se ha asumido que todos los edificios de 10 o más plantas tienen exactamente 10 plantas.
Fuente: INE, Censos de Población y Viviendas 2011.

La Tabla 3 anterior permite aproximar a grandes rasgos⁴¹ el número de viviendas que podrían cumplir con la segunda condición en las Zonas B y C (ubicación en planta del edificio): asumiendo que todos los edificios tienen el mismo número de viviendas por planta, solo el 28% de las viviendas de la ciudad podrían ser elegibles como VUT por cumplir con la condición de ubicación en planta (estar ubicadas en la planta más baja del edificio o en una de las plantas superiores a la sexta)⁴². Es decir, **la condición de**

⁴¹ Este cálculo puede tener errores por dos vías principalmente: primero, porque no se tiene en cuenta que en la Zona A no se pueden obtener licencias en ningún inmueble (lo cual conduce a sobrestimar el resultado, al computarse viviendas en esa zona); y segundo, porque no tiene en cuenta que puede haber edificios con entradas independientes a las viviendas de uso exclusivamente residencial (no turístico) en las 6 primeras plantas (lo cual conduce a infraestimar el resultado, al dejar de computarse estas viviendas). En cualquier caso, ambos efectos son de signo contrario y la inexactitud se estima pequeña, por el reducido peso de las viviendas de la Parte Vieja en comparación con el conjunto de la ciudad y por lo infrecuente de que haya edificios de uso residencial con dos entradas independientes.

⁴² El cálculo se ha realizado sumando el promedio de inmuebles por planta (última columna de la Tabla 3) de la siguiente manera: para los edificios de 6 o menos plantas, se computan las viviendas promedio de una sola planta; para los edificios de 7 o más plantas, se computan las viviendas promedio de 2,5 plantas, ya que en las Zonas B se permite una VUT adicional por cada 6 plantas adicionales a las 6 primeras y en las Zonas C se permiten dos VUT adicionales por cada 6 plantas adicionales a las 6 primeras (lo cual da como resultado un máximo de 2 VUT por edificio en los edificios de 7-13 plantas en las Zonas B y 3 VUT por edificio en los edificios de 7-13 plantas en las Zonas C, siendo el promedio de ambas zonas 2,5 VUT por edificio en los edificios de 7-13 plantas).

ubicación en planta impediría por sí sola ser VUT a (aproximadamente) el 72% de las viviendas de la ciudad de San Sebastián en las zonas B y C.

Para examinar la potencialidad de la condición de superficie máxima, resulta útil atender a la superficie media de las viviendas de San Sebastián. La Tabla 4 presenta una estratificación de las viviendas de San Sebastián según su superficie útil. A partir de los datos de dicha tabla, puede asumirse que la superficie media de las viviendas de San Sebastián es 68 m²⁴³. Ello supone que, en promedio, en cada edificio de las Zonas B (donde el máximo de superficie de las VUT son 250 m²) puede haber un máximo de 3,7 VUT, y en cada edificio de las Zonas C (donde el máximo de superficie de las VUT son 350 m²) puede haber un máximo de 5,1 VUT. Del promedio de ambos valores resulta la cifra de 4,4 VUT, que puede considerarse como una aproximación (a grandes rasgos) del máximo de viviendas que pueden ser simultáneamente VUT en cada edificio⁴⁴. Si se aplica este porcentaje a los valores medios de viviendas por edificio (penúltima columna de la Tabla 3), se obtiene que, **como mínimo, el 65% de las viviendas en las Zonas B y C de San Sebastián no podrían ser VUT por rebasar el máximo permitido de superficie destinada a VUT en el edificio**, y ello sin contar con que el edificio puede tener locales destinados al comercio que reducirían todavía más la superficie útil disponible para VUT.

⁴³ El estrato más frecuente (la moda de la distribución) es el de las viviendas de superficie útil entre 61 y 75 m², estrato que también coincide con la mediana de la distribución (el estrato donde se concentra el intermedio de la distribución). La mitad de este intervalo son 68 m².

⁴⁴ Este valor máximo es una sobrestimación, ya que no computa la superficie que se dedique a otros usos no residenciales en el edificio.

Tabla 4. Estratificación por superficie de las viviendas de San Sebastián (2011)

	<u>Viviendas</u>	<u>Viviendas (acumulado)</u>
Menos de 30m ²	235	235
Entre 30 y 45m ²	3.628	3.863
Entre 46 y 60m ²	14.641	18.504
Entre 61 y 75m ²	22.162	40.666
Entre 76 y 90m ²	19.665	60.331
Entre 91 y 105m ²	7.850	68.181
Entre 106 y 120m ²	4.188	72.369
Entre 121 y 150m ²	3.793	76.162
Entre 151 y 180m ²	1.494	77.656
Más de 180m ²	1.630	79.286
Total	79.286	

Fuente: INE, Censos de Población y Viviendas 2011.

Por tanto, estas restricciones en las Zonas B y C tienen un impacto muy significativo en el mercado, al excluir del mercado por no poder cumplir las condiciones para ser VUT a un porcentaje muy elevado de las viviendas de San Sebastián. Ello provocará una restricción de la competencia derivado de:

- Primero, solo un número limitado de viviendas de las Zonas B y C tendrán el privilegio de poder ofertarse como VUT (límite cuantitativo).
- Segundo, el procedimiento de selección de esas viviendas no sigue criterios de concurrencia competitiva, sino principalmente el orden de solicitud, criterio que no estimula la competencia en calidad, precio o diferenciación.
- Tercero, la autorización tiene una duración indefinida, lo cual relaja los incentivos a competir en calidad, precio o diferenciación al no existir riesgo de pérdida de la posición privilegiada.
- Y cuarto, el resto de operadores de alojamiento turístico de la ciudad (hoteles, pensiones) verán reducida la presión competitiva por parte de las VUT, al reducirse el número real y la entrada potencial de estas.

En suma, el análisis efectuado muestra claramente que las restricciones de zonificación y requisitos de cada zona previstas en la Ordenanza tienen un claro y significativo carácter restrictivo de la competencia en las Zonas A, B y C.

II.1.2 Superficie mínima de la vivienda y estancias mínimas (arts. 4.1, 4.2, 6, 16.2 y 18.3.c) de la Ordenanza)

Tanto para el alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico como para el uso urbanístico de vivienda turística se exige que la superficie de la vivienda no tenga una superficie útil menor de 35m² y no pueda superar las ratios de sobreocupación establecidos en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco (arts. 6 y 18.3.c) de la Ordenanza).

Además, para el alquiler de habitaciones de vivienda habitual para uso turístico (VUT por habitaciones), se exige que el titular resida en la vivienda (arts. 4.1, 4.2 y 18.2 de la Ordenanza) y que, como mínimo, la vivienda disponga de dos zonas diferenciadas (art. 4.2 de la Ordenanza):

- Una zona de vivienda habitual, que no puede utilizarse para el alquiler turístico, que debe contar, como mínimo, con los siguientes espacios diferenciados: i) estancia, cocina, comedor; ii) dormitorio doble; iii) cuarto de baño; y iv) tendedero o patio.
- Una zona de vivienda para el alquiler turístico, que no puede ocupar más de la mitad de la superficie total de la vivienda ni más de 125 m² y, como mínimo, debe disponer de i) una habitación y ii) un baño.

Finalmente, para el alquiler de habitaciones de vivienda habitual para uso turístico se exige que éstas no superen 125 m² en el conjunto del edificio (arts. 4.2 y 16.2 de la Ordenanza).

Estos requisitos de superficie y estancias mínimas expulsan del mercado a aquellas viviendas que no cumplan con ellos, siendo muy difícil (si no imposible) que el titular de una vivienda que no cumpla pueda modificarla para adecuarla a los requisitos.

En cuanto al límite de 35 m², como puede observarse en la Tabla 4 anterior (ver apartado II.1.1), afecta a un número relativamente reducido de viviendas de la ciudad, ya que, **como máximo, expulsaría del mercado potencial a un 5% de las viviendas**: las 235 viviendas que no llegan a los 30 m² y una parte⁴⁵ de las que están en el estrato de entre 30 y 45 m² de superficie (3.863 viviendas). Estas viviendas nunca podrán constituirse como VUT completa ni como VUT por habitaciones, por lo que la expulsión del mercado es total.

⁴⁵ Si la distribución de viviendas dentro del estrato entre 30 y 45 m² fuera uniforme, resultarían excluidas del mercado potencial un tercio de las viviendas del estrato, esto es, 1.287 viviendas.

Las ratios de sobreocupación, concebidos en la Ley 3/2015 para los residentes en la vivienda, se aplican en la Ordenanza también a los ocupantes temporales de la VUT. Estas ratios suponen (art. 62 de la Ley) los siguientes requisitos:

- a) Una vivienda con 1 persona residente en ella deberá disponer como mínimo de 25 metros cuadrados útiles de superficie.
- b) Una vivienda con 2 personas residentes en ella habrá de contar como mínimo con 33 metros cuadrados útiles de superficie.
- c) Una vivienda con 3 o más residentes en ella deberá disponer como mínimo de 15 metros cuadrados útiles de superficie por persona.

La aplicación de estos requisitos de superficie mínima a los ocupantes temporales de la VUT por habitaciones supondría, por ejemplo, que, si una pareja residente habitual quiere alquilar una habitación de su vivienda a otra pareja, no pueda hacerlo salvo que la vivienda tenga, como mínimo, 60 m². Como puede apreciarse en la Tabla 4 anterior, el 28% de las viviendas de San Sebastián no cumplen este requisito.

La exigencia de que el titular de la VUT por habitaciones resida en la propia vivienda supone una restricción sobre la competencia al impedir determinadas formas de ocupación y dificultar que se produzca el alquiler de una vivienda a varios ocupantes simultáneamente.

En cuanto a los requisitos de estancias de las VUT por habitaciones, debe tenerse en cuenta que la exigencia de zonas separadas exige que, para poder constituirse como tal, la vivienda debe contar con, al menos, 5 piezas separadas: tres en la zona de vivienda habitual (estancia, cocina, comedor, dormitorio doble y cuarto de baño) y dos en la zona de alquiler turístico (dormitorio y baño), además de un tendedero o patio. Esta acumulación de piezas supone que se impida automáticamente ser VUT por habitaciones a las viviendas que solo cuentan con un dormitorio, a las que cuentan con dos dormitorios individuales (ya que el de la vivienda habitual debe ser doble), o a las que cuentan solo con un baño.

Para entender el alcance potencial de la restricción, puede acudir, nuevamente, al Censo de Población y Viviendas 2011 del INE. Según los datos de este, de las 79.286 viviendas de San Sebastián, **el 1,6% de las mismas (1.254 viviendas) quedarían automáticamente excluidas de poder ser VUT por habitaciones al tener únicamente una sola habitación.**

Finalmente, el requisito de que en cada edificio solo puede haber un máximo de 125 m2 dedicados a las VUT por habitaciones supone un nuevo límite a la existencia de varias VUT de esta clase en el mismo edificio, que restringe la competencia al ser un **criterio no concurrencial** (el orden de petición de la autorización) el determinante para designar a las viviendas que tendrán el privilegio de poder ser VUT por habitaciones.

En suma, todos estos requisitos suponen una nueva fuente de restricción de la oferta potencial de VUT en el mercado. Ello provocará una restricción de la competencia al reducir el número de oferentes de tipo VUT y la presión competitiva que estas ejercen respecto a otras formas de alojamiento (fundamentalmente, hoteles y pensiones).

II.1.3 Exceso de transparencia en la identificación de la oferta de VUT y plataformas (art. 21.3 y disposición adicional única de la Ordenanza)

La Ordenanza exige, en su artículo 21.3, la identificación del inmueble en las plataformas de intermediación.

Por otra parte, la Disposición Adicional Única de la Ordenanza prevé la creación de un censo de VUT en soporte electrónico en el que *“figurarán todos los datos relativos a las licencias otorgadas, las altas, bajas y modificaciones, el emplazamiento de las viviendas y los demás datos que considere oportunos la Dirección de Urbanismo Sostenible para alcanzar los objetivos antes citados”*.

Ambas obligaciones conllevan el **riesgo de propiciar un exceso de transparencia en el mercado**, con efectos restrictivos de la competencia.

Si se hace pública la plataforma en la que se anuncia cada VUT, ello puede conducir a un debilitamiento de la competencia entre plataformas, dado que cualquier captación de un nuevo anunciante VUT por una plataforma será inmediatamente detectada por las demás plataformas. Esta rapidez en la detección desincentiva los comportamientos comerciales agresivos o dinámicos de las empresas, privando a los consumidores de los beneficios de la competencia⁴⁶.

La publicación de datos de las VUT con todos sus datos identificativos tendrá unas consecuencias similares. Por las condiciones y requisitos para el establecimiento analizados en los apartados anteriores, la oferta de VUT en la ciudad de San Sebastián tenderá a ser una oferta estable, al ser poco esperables cambios en las

⁴⁶ Ivaldi, M., Jullien, B., Rey, P., Seabright, P., Tirole, J. (2003) *“The Economics of Tacit Collusion”*. Final Report for DG Competition, European Commission.

VUT. La facilitación por el Ayuntamiento de los datos identificativos de las VUT permitirá a los titulares de VUT y de otras formas de alojamiento un mejor conocimiento de las características de sus rivales locales y a las plataformas un mayor control sobre la oferta en el mercado local, debilitando la competencia a todos los niveles (entre VUT, entre VUT y otras formas de alojamiento, y entre plataformas), propiciando y facilitando situaciones de acuerdos tácitos o expresos sobre variables competitivas como el precio, la calidad o la diferenciación en la oferta de servicios.

II.2 Efectos de las restricciones a la competencia incorporadas en la Ordenanza

Como se ha evidenciado en el apartado anterior, los preceptos recurridos de la Ordenanza tendrán tres clases de efectos principales sobre la oferta de VUT (completas y por habitaciones):

- Una reducción de la oferta real de VUT y una severa reducción de la oferta potencial de VUT en San Sebastián (viviendas que podrían llegar a ser VUT), que debilitará la competencia entre alojamientos turísticos.
- La petrificación de los operadores VUT, que debilitará la competencia entre ellos y con las restantes formas de alojamiento al reducir sus incentivos a competir y al facilitar la coordinación anticompetitiva.
- Un incremento artificial de la transparencia en el mercado, que debilitará la intensidad de la competencia entre alojamientos y entre plataformas.

La reducción de la competencia a todos los niveles tendrá efectos negativos sobre el precio de los alojamientos, la calidad, la variedad y diferenciación y los incentivos a innovar en la oferta de servicios. Ello perjudicará tanto a los usuarios finales de los servicios (los viajeros ocasionales) como a los propios residentes en la ciudad de San Sebastián, tanto por su condición de potenciales titulares de VUT como por la vía más indirecta del previsible impacto negativo que tendrá en la actividad turística local.

Debido al escaso tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ordenanza, solo es posible corroborar con la evidencia de mercado parcialmente algunos de estos efectos, como la propia oferta o el precio, cuya incidencia suele producirse de forma más inmediata.

A modo de resumen, el análisis del carácter restrictivo de las restricciones identificadas efectuado en el apartado II.1 anterior viene a concluir que las restricciones de zonificación y límites zonales (apartado II.1.1) y de superficie mínima

y estancias mínimas de la vivienda (apartado II.1.2) identificadas provocan una reducción de la oferta real y potencial de las VUT.

La magnitud real de este efecto hasta la fecha puede evaluarse a través del análisis del cambio en los anuncios de Airbnb entre abril 2017 y octubre 2018, que compara la situación antes y después de la entrada en vigor de la Ordenanza. Este cambio refleja una **reducción muy acusada en los anuncios de apartamentos completos (reducción del 38%)** y más leve en caso de **habitaciones compartidas (reducción del 15%)** y **privadas (reducción del 5%)**.

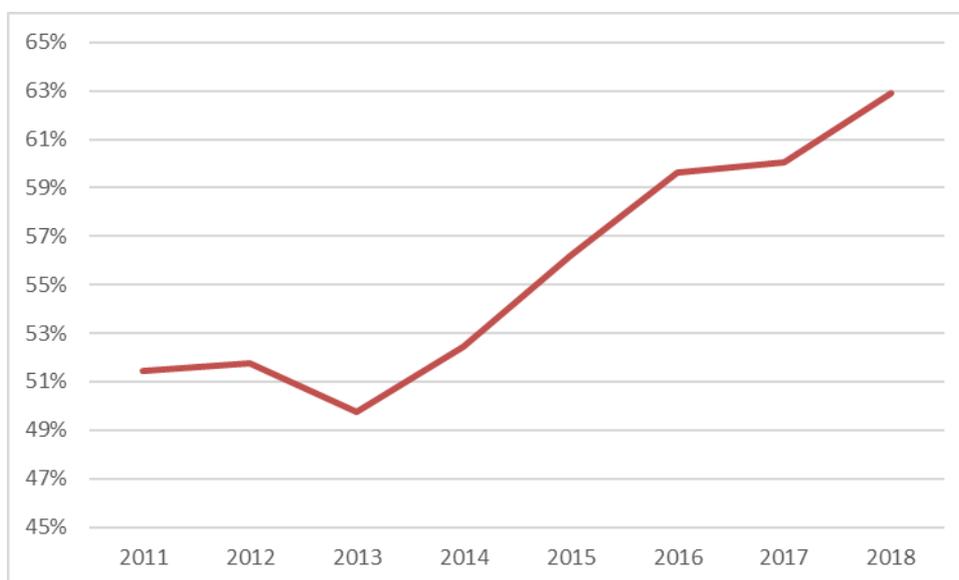
Gráfico 6. Anuncios de VUT en la plataforma Airbnb en San Sebastián. Abril 2017 y octubre 2018



Fuente: elaboración propia a partir de <http://insideairbnb.com/get-the-data.html> y [https://lab.montera34.com/airbnb/San Sebastián/#tipo-alojamiento](https://lab.montera34.com/airbnb/San-Sebastián/#tipo-alojamiento)

En el Gráfico 7 se ha representado el grado de ocupación de los establecimientos hoteleros en el promedio de los meses de marzo a octubre de cada año, para tratar de aislar el periodo específico en el que ha estado vigente la Ordenanza (marzo de 2018 – octubre de 2018). Como puede observarse, en 2018 se ha agudizado el crecimiento en el grado de ocupación de los hoteles, que se han beneficiado de la reducción de presión competitiva de las VUT.

Gráfico 7. Grado de ocupación de los establecimientos hoteleros en San Sebastián. Promedio de los meses marzo a octubre. 2011 a 2018.



Fuente: Eustat, Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

En cuanto a los efectos sobre el precio, en primer lugar, las VUT se caracterizan por tener un precio medio inferior al de los hoteles, por lo que una reducción en el número de estas viviendas eleva de forma directa el precio medio del alojamiento en San Sebastián. En efecto, la tarifa media diaria por habitación en San Sebastián en 2017 fue de casi 128€ por noche⁴⁷. Por su parte, el precio medio de los alojamientos ofertados a través de la plataforma Airbnb (viviendas completas y habitaciones) fue de 119 € por noche en marzo de 2017 (un 7% inferior que el precio de las habitaciones de hotel) y, específicamente en el caso de las habitaciones privadas, 54 € por noche (un 58% inferior a la tarifa media de los hoteles)⁴⁸.

En segundo lugar, la evidencia empírica disponible muestra que las viviendas turísticas compiten de forma directa con los hoteles, siendo los hoteles de bajo precio y los no enfocados a un turismo de negocio los más afectados por la presencia de estas viviendas⁴⁹. Por tanto, la limitación a la entrada de viviendas de uso turístico en el mercado de alojamiento turístico de San Sebastián elevaría los precios de hoteles

⁴⁷ Fuente: Eustat, Encuesta de establecimientos turísticos receptores (ETR).

⁴⁸ <http://insideairbnb.com/euskadi/?neighbourhood=Donostia-San%20Sebasti%C3%83%C2%A1n&filterEntireHomes=false&filterHighlyAvailable=false&filterRecentReviews=false&filterMultiListings=false>

⁴⁹ Ver Zervas et al. (2016) para el caso de Texas y Svarstad (2016) para el caso de Oslo.

como reacción a la menor competencia por la reducción de la oferta de viviendas de uso turístico.

En un contexto de estacionalidad de la demanda, las viviendas de uso turístico aportan capacidad de alojamiento en periodos en los que la demanda es elevada, contribuyendo a paliar la rigidez de la oferta hotelera tradicional y reduciendo el precio medio del alojamiento. Además, la mayor flexibilidad de estas viviendas les permite retirar capacidad de alojamiento en periodos de baja demanda, lo que contribuye a suavizar las diferencias de precios existentes entre los periodos de alta y baja demanda. Por tanto, restringir el número de viviendas de uso turístico en San Sebastián facilitará que el precio del alojamiento turístico se incremente de forma excesiva en periodos de alta demanda.

Por otra parte, como se ha mostrado en el apartado I.2 anterior, la capacidad hotelera de San Sebastián ha crecido a un ritmo menor que el número de pernoctaciones, lo que ha permitido a los hoteles aumentar sus precios. En el periodo 2015-2017, el precio medio de los hoteles de San Sebastián aumentó un 13,1%, pasando de 112,9 euros por noche en 2015 a 127,7 euros en 2017.

Por último, las restricciones incorporadas en la modificación del PGOU, al reducir el número de viviendas de uso turístico en San Sebastián, afectan de forma negativa a la calidad y variedad del alojamiento en la ciudad. Por una parte, la menor competencia en el mercado de alojamiento turístico reduce los incentivos de los establecimientos incumbentes a mejorar la calidad de los servicios que ofrecen y a innovar. Por otra parte, las viviendas de uso turístico incrementan la variedad de las opciones de alojamiento disponibles, permitiendo el acceso a viviendas singulares por su ubicación o características, o a alojamientos que se ajustan mejor a sus necesidades⁵⁰.

Un estudio reciente sobre los alojamientos de la plataforma Airbnb en Madrid⁵¹, un destino de turismo urbano como San Sebastián, muestra que el 86% de los “huéspedes” de viviendas de uso turístico eligen este tipo de alojamiento para “vivir como un local” y el 84% de los usuarios se alojan en estas viviendas con motivo de sus vacaciones (frente a un 5% que lo hace por motivos laborales) y un 92% eligieron

⁵⁰ Por ejemplo, las familias pueden encontrar más conveniente alojarse en una vivienda de uso turístico que en un hotel por una serie de características y servicios de la primera (cocina, lavadora, zonas comunes, etc.), que se ajustan mejor a sus necesidades.

⁵¹ Airbnb (2016): “Overview of Airbnb in Madrid: City and Community of Madrid.”

este tipo de alojamiento por los servicios que ofrece. Un dato importante de este estudio es el hecho de que un 31% de los viajeros que se alojaron en viviendas de uso turístico no habrían viajado a Madrid o hubieran acortado su estancia en la ciudad⁵².

II.3 Valoración de las restricciones incorporadas en la Ordenanza desde los principios de la regulación económica eficiente

La normativa de aplicación a todas las Administraciones públicas requiere que cuando estas hagan uso de su potestad reglamentaria, lo hagan de acuerdo a los principios de necesidad y proporcionalidad⁵³. Esta obligación es más clara si cabe cuando se trate de disposiciones que supongan el establecimiento de restricciones a la competencia y a la libre iniciativa económica, que deben justificarse según los principios de necesidad y proporcionalidad⁵⁴.

Para que la normativa cumpla el principio de necesidad, la autoridad competente (el Ayuntamiento de San Sebastián, en este caso) debe hacer explícitos los objetivos que persigue con dicha normativa, y estos deben responder a la salvaguarda de alguna razón de imperioso interés general o a la corrección de un fallo de mercado. Además, es necesario que se establezca el nexo causal entre las restricciones a la competencia establecidas en la normativa y la razón imperiosa de interés general que se intenta proteger o el fallo de mercado que se pretende corregir.

Respecto al principio de proporcionalidad, se requiere que cualquier límite o requisito establecido por la normativa sea proporcionado y que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador de la competencia para lograr los objetivos que persigue dicha normativa.

En la propia Exposición de Motivos de la Ordenanza, se explica que esta

“...tiene por objeto el incremento de la seguridad jurídica contribuyendo a una más clara y precisa determinación del régimen de regulación. Al mismo tiempo, pretende permitir un ámbito de desarrollo de esta actividad más equilibrado en lo que respecta a determinadas zonas de la ciudad. Todo ello, respetando los

⁵² El menor precio de las viviendas de uso turístico en comparación con los hoteles favorece la accesibilidad para algunos usuarios que, de otra forma, no viajarían por no poder costearse un alojamiento de mayor precio.

⁵³ Artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁵⁴ Artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

diversos intereses en presencia: la protección del medio ambiente, el derecho al descanso de los vecinos y vecinas (la vecindad) de la ciudad, la necesidad de preservar el uso urbanístico residencial de vivienda en los términos establecidos en la ordenación urbanística, el interés en la dinamización económica y social del conjunto de la ciudad, evitando la evasión de procesos de gentrificación en determinadas áreas, etcétera.”

El texto de la Exposición de Motivos de la Ordenanza explica su ajuste a los principios de necesidad y proporcionalidad:

“Por un lado, la nueva Ordenanza supera el canon de necesidad pues esta iniciativa normativa del Ayuntamiento de San Sebastián está justificada por las razones de interés general expuestas en este preámbulo, identifica claramente los fines perseguidos y es el instrumento normativo adecuado para garantizar su consecución. Asimismo, la Ordenanza también respeta el principio de proporcionalidad pues confiere un tratamiento diferenciado a las diferentes áreas de la ciudad, estableciendo únicamente restricciones en aquellas zonas que se encuentran saturadas. De este modo, la Ordenanza va a buscar un mayor equilibrio en la implantación del uso urbanístico de vivienda turística en las zonas equilibradas y en las zonas con menor afección actual.”

Por lo tanto, existiendo una alusión formal al cumplimiento de los principios de necesidad y proporcionalidad, es preciso analizar con detalle si estos se cumplen en la práctica en relación con cada una de las restricciones.

Pero, con carácter previo, es preciso señalar que algunas de las razones expuestas en la exposición de motivos no son verdaderamente razones imperiosas de interés general o no se justifica su necesidad por carecer de conexión aparente con las restricciones concretas que impone la Ordenanza.

Así, el objetivo general de “*incremento de la seguridad jurídica*”, al que alude el Ayuntamiento en su exposición de motivos, no puede ser, por el carácter tan general con que se invoca, una verdadera razón imperiosa de interés general. De otro modo, toda norma, en cuanto que clarifica y precisa el régimen de regulación, satisfaría el requisito de necesidad y este devendría en un principio vacío de trascendencia práctica.

En cuanto al objetivo de “*contribuir al desarrollo de esta actividad [las VUT] más equilibrado*”, debe señalarse que los objetivos de planificación económica no pueden considerarse razones imperiosas de interés general, y de hecho son un motivo de

intervención prohibido por la Directiva de Servicios y su normativa de transposición (artículo 10 Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio). En todo caso, su formulación en términos tan generales no permite verificar la existencia de nexo de causalidad entre este objetivo y las restricciones concretas de la Ordenanza.

Finalmente, respecto al “*interés en la dinamización económica y social de la ciudad*”, al estar referido en unos términos tan generales, no es posible conectarlo con las restricciones concretas que se imponen sobre la libertad de empresa en la Ordenanza, y por ello no resulta posible verificar la existencia de nexo de causalidad entre este objetivo y las restricciones concretas de la Ordenanza.

En cuanto al resto de los motivos invocados por el Ayuntamiento (protección del medio ambiente, derecho al descanso de los vecinos, gentrificación de la ciudad), es más conveniente el análisis de los mismos bajo la óptica de cada una de las formas de restricción de la libertad de empresa y la competencia.

II.3.1 Valoración de la necesidad y proporcionalidad de la zonificación y los límites zonales al establecimiento de VUT (arts. 13, 14 y 15 de la Ordenanza)

La imposición de límites a las VUT por zonas parece estar relacionado con los objetivos de preservación del medio ambiente, del carácter residencial de la vivienda y de la evitación de problemas de convivencia con los vecinos.

En cuanto al impacto de las VUT sobre el medio ambiente, el Ayuntamiento no explica en qué medida las VUT y las habitaciones de alquiler en vivienda habitual afectan al medio ambiente de la ciudad.

En cuanto a los problemas de convivencia con los vecinos y de preservación del carácter residencial de la vivienda, el estudio⁵⁵ que sirve de base para la elaboración de la Ordenanza de la autoridad considera que

“...cuando el fenómeno de los alojamientos turísticos alcanza unos niveles de concentración y saturación en determinados barrios y/o zonas de las ciudades turísticas, surge una progresiva percepción y sensación de pérdida de calidad de vida de su población local, ante las incomodidades asociadas a su

⁵⁵ Estudio / Informe abierto para el debate sobre la utilización de viviendas como alojamientos turísticos en San Sebastián. Dirección De Urbanismo Sostenible. Enero 2017.

existencia y al encarecimiento del alquiler y precio de las viviendas, lo que les expulsa progresivamente de esos barrios o zonas...”

No obstante, en ninguna parte del estudio se identifica cuáles son los niveles de concentración y saturación que generarían tales incomodidades, ni se acredita que la ciudad o alguno de sus barrios sufra de tales problemas.

De hecho, el propio estudio del Ayuntamiento muestra que la incidencia de las VUT en el uso residencial de la vivienda es muy escasa:

*“En el conjunto del municipio, el fenómeno de la conversión de viviendas en alojamientos turísticos afecta a poco más del 1,5% del parque residencial existente. Es decir, **poco más del 1,5% del total de las viviendas existentes en el municipio se ha reconvertido, total o parcialmente (habitaciones), en alojamientos turísticos. (Ello, sin incluir las posibles viviendas destinadas a otros usos, -hoteleros, de oficinas, etc.-). No se tienen datos de si esa conversión es completa durante todo el año o se limita únicamente a determinadas épocas de mayor afluencia turística (estivales y vacacionales).**”*

El análisis por barrios también revela una muy escasa incidencia de la actividad de VUT sobre la vivienda residencial, en la que además no se tiene en cuenta qué parte de las mismas corresponde a alquiler ocasional (es decir, que el residente ocupa normalmente la vivienda de uso turístico que alquila con carácter puntual). Así, dice el estudio que el barrio en el que el fenómeno de las VUT tiene mayor peso en términos absolutos y relativos solo incide sobre el 5% del parque de viviendas:

*“**El barrio con mayor presencia, en términos absolutos, de alojamientos turísticos es también el que presenta mayor peso proporcional de dichos alojamientos respecto del total del parque residencial. Así, en el denominado barrio urbanístico Centro, algo más del 5% de su parque de viviendas ha modificado su uso residencial por el de alojamiento turístico**”*

Otros elementos del estudio refuerzan la falta de nexo causal entre las viviendas turísticas y el interés general invocado. Así, por ejemplo, el estudio concluye que no está clara cuál es la contribución de las viviendas de uso turístico a la supuesta congestión:

“No obstante, se ha de recordar que la presencia turística y la sensación de cierta “sobrecarga” turística en determinados barrios o zonas de la ciudad por parte de sus residentes, no está únicamente motivada por la presencia de

dichos alojamientos turísticos, a los que se ha de sumar el resto de la oferta hotelera, -muy importante en ámbitos como Parte Vieja, Ensanche y Gros-; sino que el propio atractivo que esas zonas de cascos históricos y frentes litorales, con un importante número de establecimientos de hostelería y comercio, destinados en buena parte a satisfacer las demandas de turistas y visitantes, contribuye de forma importante, a generar esa sensación y/o percepción de “congestión” en los espacios públicos”

Por otra parte, incluso si se aceptara la necesidad de la medida, no parece que se trate de una medida proporcionada. Las externalidades negativas aludidas (congestión, ruidos, problemas de convivencia entre vecinos y turistas, presión sobre el precio de la vivienda, etc.) no son exclusivas de las VUT, sino que pueden aparecer de forma consustancial al fenómeno del turismo en general y afectan por ello a todas las clases de alojamientos turísticos. El propio Ayuntamiento lo reconoce en el *Informe relativo a la tramitación de la propuesta de la Ordenanza*, que concluye diciendo que

*“... la situación de la Parte Vieja, en donde los usos no residenciales superan ya el 30% de la edificabilidad urbanística sobre rasante zonal, y en la que la presión de la población no residente en la misma respecto del uso y utilización de sus espacios libre públicos alcanza una importante intensidad, llegando a un considerable grado de saturación, -recordemos que la parte Vieja ya es declarada “zona saturada” a los efectos de la ubicación de establecimientos públicos y actividades recreativas, - aconseja **limitar ahora a los usos de hospedaje o alojamiento turístico en todas sus modalidades.**”*

Sin embargo, lo cierto es que en los últimos años se ha producido una expansión hotelera en la ciudad de San Sebastián. En el año 2017, abrieron 5 establecimientos hoteleros con 156 habitaciones nuevas y en 2018 la oferta de habitaciones hoteleras aumentó en 179 habitaciones en los 6 hoteles de nueva construcción.⁵⁶

⁵⁶ <https://www.diariovasco.com/gipuzkoa/hoteles-gipuzkoa-20180909202817-nt.html>

Tabla 5. Aperturas de hoteles en 2017, 2018 y previsiones de apertura

Hoteles abiertos en 2017		En construcción o con licencia aprobada	
Hotel	Nº habitaciones	Hotel	Nº habitaciones
SANSEbay	17*	Siervas de María	81
Hotel Arima	74	Jai Alai 4	16
Akelarre	22	Calle Mayor 18	29
Hotel Villa magalean	8	Calle Zubieta 26	23
Tabakalera One Shot	42	Calle Zubieta 3	15
Total	163	Calle Amara 26	100
Nota: * 3 apartamentos: capacidad 6 pax, 6 pax y 4 pax		Frente al Buen Pastor	50
		Distrito Oeste	34
		Convento San Bartalomé	122
		Reparadoras	n.d.
		Total	470
Hoteles abiertos en 2018		Pendientes de licencia	
Hotel	Nº habitaciones	Hotel	Nº habitaciones
Plaza Lasala	58	Paseo de Francia 4	44
Hotel Villa Vitoria	34	Ulía	200
Room Mate Gorka	33	Illunbe	n.d.
Tolosa	19	Río Urumea	n.d.
Eibarrooms	12	Ordizia	n.d.
Hotel Hredad de Unanue	11		
Total	167		

Fuente: <https://www.diariovasco.com/gipuzkoa/hoteles-gipuzkoa-20180909202817-nt.html> y comprobaciones en las páginas web de los establecimientos hoteleros

De los 6 hoteles recientemente inaugurados en la ciudad de San Sebastián, al menos uno (el Plaza Lasala⁵⁷) se encuentra en la Zona A, declarada como saturada por la Ordenanza a efectos de las VUT.

Todo ello lleva a plantear dudas sobre la proporcionalidad de la restricción en la Ordenanza recurrida. En caso de que se concluyese que existe una necesidad de intervención ante la existencia de externalidades negativas del turismo, parecería más adecuado que la solución no se basara únicamente en medidas concentradas exclusivamente sobre las viviendas de uso turístico, sino sobre todas las actividades que contribuyan a dicha externalidad.

⁵⁷ <https://www.lasalaplazahotel.com/>

Por todo ello, se considera que la prohibición de la implantación de las VUT y la limitación de su explotación en ciertas zonas no respeta los principios de necesidad y proporcionalidad.

II.3.2 Valoración de la necesidad y proporcionalidad de los requisitos de Superficie mínima de la vivienda y estancias mínimas (arts. 4.1, 4.2, 6, 16.2 y 18.3.c) de la Ordenanza)

En este caso, es difícil conectar estas limitaciones con los objetivos de interés general aludidos en la norma. Si acaso, conectándolo con el carácter residencial de la vivienda, cabría plantearse si el Ayuntamiento ha querido regular para evitar que el alquiler por estancias en las VUT reduzca la calidad de la vivienda para los residentes en estas viviendas.

Sin embargo, en este caso no parecen cumplirse ni el principio de necesidad ni el de proporcionalidad. Para la protección de la calidad de las viviendas ya existen prolija regulación (la Ley 3/2015 de vivienda del País Vasco entre ellas). No se comprende la necesidad de exigencia de estándares de calidad más exigentes (en términos de dimensiones y estancias mínimas de las VUT) para las VUT que para el resto de las viviendas. Ni tampoco es una medida proporcionada, teniendo en cuenta que la actividad de alquiler de habitaciones en las VUT puede ser desempeñada de forma ocasional por el titular de la vivienda. Por poner un ejemplo, exigir a una vivienda disponer de un cuarto de baño adicional reservado para el turista parece a todas luces desproporcionado, cuando en los establecimientos hoteleros tradicionales se ofertan alojamientos con baños compartidos, y cuando en caso de alquiler ocasional de la habitación, ese cuarto de baño estará desocupado la mayor parte del tiempo.

II.3.3 Valoración de la necesidad y proporcionalidad de las previsiones sobre identificación y transparencia de la oferta de VUT y plataformas (art. 21.3 y disposición adicional única de la Ordenanza)

En este caso, no se aprecia ninguna razón que justifique la necesidad de estas previsiones y, en caso de que se aprecie la necesidad de las mismas, se considera que no cumplen el resto de principios de buena regulación económica.

La obligación de informar al Ayuntamiento sobre la plataforma a través de la cual se anuncia la VUT (art. 21.3) aparece en la Ordenanza a efectos de control por el Ayuntamiento. Sin embargo, la Ordenanza no se refiere en ningún momento a las plataformas ni regula la forma en la que se anuncian las VUT a través de plataformas u otra clase de intermediarios, por lo que el propósito de esta información no queda

claro a efectos del control del cumplimiento de las previsiones de la Ordenanza. Por otra parte, el hecho de que la regulación se refiera a la obligación de informar de los anuncios en “plataformas”, pero no en otras clases de intermediarios, puede plantear dudas desde la óptica del principio de no discriminación.

En cuanto a la publicación de los datos identificativos y características de las VUT (Disposición adicional única), no existe ninguna justificación de esta previsión más allá de la alusión genérica a la “transparencia”. Sin embargo, no queda claro por qué se necesita singularmente transparencia en este sector. La creación de un portal georreferenciado como el que se ha instaurado para las VUT no existe en ninguna otra actividad económica afectada por la regulación del municipio de San Sebastián, ni siquiera en el ámbito urbanístico. Y, en cualquier caso, no se ha ponderado la eventual singular necesidad con el impacto restrictivo de la medida.

III. CONCLUSIONES

La Ordenanza de San Sebastián introduce restricciones a la competencia que suponen barreras de entrada muy importantes en el mercado de alojamiento turístico de esta ciudad. Estas barreras, al reducir el número de establecimientos y plazas de alojamiento turístico en el mercado, elevan el precio medio del alojamiento y reducen la calidad y variedad del mismo.

La prohibición de una actividad económica o el establecimiento de limitaciones a su ejercicio infringe la libre iniciativa económica, por lo que las restricciones a la competencia incorporadas en la normativa han de estar justificadas en los principios de necesidad y proporcionalidad. No obstante, el Ayuntamiento de San Sebastián ha establecido una serie de restricciones que no se ajustan a estos principios.

En primer lugar, el Ayuntamiento de San Sebastián no proporciona evidencia sobre la existencia de los problemas que pretende resolver o mitigar mediante la modificación normativa. De hecho, no solo no hay datos que aproximen el orden de magnitud de las externalidades negativas asociadas al turismo en edificios residenciales o en determinadas zonas de la ciudad, sino que la información disponible muestra que, en la actualidad, el impacto de las viviendas turísticas es relativamente pequeño en la ciudad de San Sebastián respecto al parque residencial y los propios informes del Ayuntamiento ponen en duda la contribución de las viviendas turísticas a las externalidades.

En segundo lugar, la Ordenanza no valora la existencia de instrumentos alternativos, que serían más proporcionados en caso de que se acreditaran los problemas señalados. El Ayuntamiento debería haber tenido en cuenta que los límites cuantitativos sobre las viviendas de uso turístico no son una forma eficaz de mitigar las externalidades negativas de estas viviendas y benefician arbitraria e injustificadamente a los operadores instalados al permitirles conseguir rentas extraordinarias. Las medidas fiscales pueden ser una alternativa más apropiada y menos distorsionante para corregir las posibles externalidades negativas de las viviendas de uso turístico. Para la convivencia entre residentes y turistas en un mismo edificio, un instrumento más proporcionado que la ordenación urbana (que limita las viviendas de uso turístico en todos los edificios, con independencia de si los vecinos están a favor o no de las viviendas de uso turístico) es utilizar los mecanismos existentes en la normativa de la propiedad horizontal.

En tercer lugar, la Ordenanza introduce otras restricciones de la competencia que no parecen conectadas con los intereses generales a preservar identificados en la Ordenanza y cuyo nexo causal con las restricciones concretas impuestas por la Ordenanza no queda acreditado.

En suma, la Ordenanza recurrida supone una grave restricción sobre la competencia, que perjudica al interés general al no estar justificada sobre los principios de regulación económica eficiente.

En Madrid, a 21 de noviembre de 2018

La Técnico de la Subdirección de
Análisis Económico
Teresa Kuchkovsky Jiménez

El Director del Departamento
Promoción de la Competencia
Joaquín López Vallés

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Autoridad Vasca de Competencia - AVC (2018): *La regulación de Viviendas de alquiler turístico*

Autoridad Vasca de Competencia - AVC (2017): *Informe sobre la Ordenanza reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico del ayuntamiento de San Sebastián*

Ayuntamiento de San Sebastián (2017): *Informe relativo a la tramitación de la Propuesta de «Ordenanza reguladora del uso urbanístico de vivienda turística y alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico»*

Ayuntamiento de San Sebastián (2017): *Estudio / informe abierto para el debate sobre la utilización de viviendas como alojamientos turísticos en San Sebastián*, Dirección de Urbanismo Sostenible

Balaguer, J. y J.C. Pernías (2013): "Relationship between spatial agglomeration and hotel prices. Evidence from business and tourism consumers", *Tourism Management* 36, pp. 391-400.

Barron, K., E. Kung y D. Proserpio (2018): "The Sharing Economy and Housing Affordability: Evidence from Airbnb", Working paper.

Becerra, M., J. Santaló, J. y R. Silva (2013): "Being better vs. being different: differentiation, competition, and pricing strategies in the Spanish hotel industry", *Tourism Management*, 34, pp. 71-79.

Chaves Fonseca, C. (2018): "The Effects of Short-Term Rental Regulations in Santa Monica", Master Thesis, CEMFI.

CNMC (2016): *Resultados preliminares. E/CNMC/004/15 Estudio sobre los nuevos modelos de prestación de servicios y la economía colaborativa*

CNMC (2018): "E/CNMC/003/18 Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España"

Dayne, L. (2016): "How Airbnb Short-Term Rentals Exacerbate Los Angeles's Affordable Housing Crisis: Analysis and Policy Recommendations", *Harvard Law & Policy Review* Vol.10-1.

Einav, E., Farronato, C. y Levin, J. (2016): "Peer-to-Peer Markets", *Annual Review of Economics*, 8, September 2016.

Elíasson, L. y O. Ragnarsson (2018): “Short-term renting of residential apartments Effects of Airbnb in the Icelandic housing market”, working Paper Central Bank of Iceland No. 76.

Farronato, C. y A. Fradkin (2018): “The welfare effects of peer entry in the accommodation market: the case of Airbnb”, NBER Working Paper 24361.

Horton, J. J. y R. J. Zeckhauser (2016): “Owning, Using, Renting”: Some Simple Economics of the ‘Sharing Economy’”, NBER Working Paper Series.

Ivaldi, M., Jullien, B., Rey, P., Seabright, P. y Tirole, J. (2003) “*The Economics of Tacit Collusion*”. Final Report for DG Competition, European Commission.

Kalnins, A. (2006): “The U.S. Lodging Industry”: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 20 (4), pp. 203-218.

Montera34 (2017): “Efecto Airbnb en Donostia”,
<https://montera34.com/project/efecto-airbnb-donostia/>

Montera34 (2017): “Efecto Airbnb en Euskadi”,
<https://lab.montera34.com/airbnb/euskadi/>

Segú, M. (2018), “Do short-term rent platforms affects rents? Evidence from Airbnb in Barcelona, MPRA Paper No. 84369.