

INFORME ECONÓMICO SOBRE LOS ACUERDOS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID EN MATERIA DE ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS: LICENCIA URBANÍSTICA PARA VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO PROFESIONAL Y MORATORIAS – LA/04/2018

Este Informe se realiza en el marco del proceso de recurso tramitado ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 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 el Acuerdo de 23 de enero de 2018 de la Comisión de Seguimiento del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid - publicado en el BOAM de 1 de febrero de 2018 - y el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 1 de febrero de 2018, de la ciudad de Madrid, publicado en el BOCM de 5 de febrero de 2018.

Mediante Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del PGOU de 23 de enero de 2018 sobre “Interpretación sobre la adscripción de uso y condiciones de aplicación que se han de requerir a los apartamentos turísticos y a las viviendas de uso turístico”, el Ayuntamiento de Madrid decidió adscribir determinadas formas de alojamiento turístico al uso terciario en su clase de hospedaje, lo que conlleva que se exija título habilitante para poder comenzar a operar

Por otra parte, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de 1 de febrero de 2018, el Ayuntamiento de Madrid estableció una moratoria temporal de un año, ampliable a otro más, en el otorgamiento de licencias para uso de servicios terciarios en su clase de hospedaje, en régimen de interrelación de uso compatible, en edificios residenciales. Esta moratoria afecta a apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico en el distrito Centro y solo a viviendas de uso turístico en los barrios de Palos de Moguer, Recoletos, Goya, Trafalgar y Argüelles.

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

Las medidas contenidas en dichos Acuerdos se consideran restrictivas de la competencia en la medida en que 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–, lo que se traduce en mayores márgenes para estos operadores, precios más elevados para los consumidores y en menores incentivos a la eficiencia, la inversión, la innovación y la calidad.

Además, las restricciones incorporadas en los Acuerdos no están ni 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 Madrid. En el apartado II, se realiza un análisis económico de las restricciones a la competencia incorporadas en los Acuerdos del Ayuntamiento, 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 MADRID

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.

Esta forma de alojamiento, que antes era muy minoritaria, compite en la actualidad con los operadores tradicionales gracias a los procesos de innovación que se han producido en el mercado de alojamiento turístico en los últimos años y que han facilitado la entrada masiva de viviendas de particulares en el mercado.

La innovación tecnológica en este sector ha impulsado la creación de plataformas digitales que, al facilitar el contacto entre oferentes y demandantes de alojamiento, ha permitido consolidar a las viviendas de particulares como una alternativa a la oferta de alojamiento tradicional.

Entre las ventajas de las plataformas digitales destacan, en primer lugar, la reducción de los costes de búsqueda de los usuarios, por la posibilidad que ofrecen de consultar y comparar las características de los alojamientos. En segundo lugar, la reducción de los costes de transacción, al incorporar sistemas de pago electrónicos que facilitan la realización de transacciones económicas. En tercer lugar, permiten a los particulares entrar en el mercado aun careciendo de los recursos de las empresas tradicionales (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 tradicionales¹.

En el mercado 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 y barrios adyacentes de la ciudad.

La diferenciación en el servicio 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 turísticas incrementan la variedad de las opciones de alojamiento disponibles, permitiendo al usuario acceder a viviendas singulares por su ubicación o características, o a alojamientos 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. 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.

1.2. El sector de alojamiento turístico en Madrid: dimensión económica y evolución reciente

En el año 2016, el número de empresas de servicios de alojamiento⁴ en España ascendió a 25.838, con 284.690 empleados y una cifra de negocios de 22.349

¹ 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.

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.) que se ajustan mejor a sus necesidades.

³ El precio en periodos de punta es elevado para ajustar la demanda a la oferta (rígida) de alojamiento y bajo en periodos de baja demanda.

⁴ 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.

millones de euros, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)⁵. En la Comunidad Autónoma de Madrid, el número de locales de servicios de alojamiento ascendió a 2.532 en ese año, con 23.347 empleados (8,2% del total nacional) y una cifra de negocios de 2.047,5 millones de euros (9,2% del total nacional).

El servicio de alojamiento turístico⁶ se presta por diferentes establecimientos: hoteles y similares (hoteles, hostales y pensiones), apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico⁷.

En la ciudad de Madrid, el número total de plazas ofertadas por estos establecimientos fue de 107.164 en el año 2017, de las que un 80,7% correspondieron a hoteles y similares, un 10,2% a viviendas de uso turístico y un 9% a apartamentos turísticos⁸.

Tabla 1. Oferta de alojamiento turístico en Madrid por tipo de alojamiento. Año 2017

	Establecimientos	%Total	Habitaciones	% Total	Plazas	% Total
Hoteles*	1.043	11,0%	47.792	78,1%	86.517	80,7%
Aptos turísticos	94	1,0%	4.534	7,4%	9.674	9,0%
VUT	8.351	88,0%	8.869	14,5%	10.973	10,2%
Total	9.488	100,0%	61.195	100,0%	107.164	100,0%

Fuente: Ayuntamiento de Madrid a partir de información del Registro de Establecimientos Turísticos de la Comunidad de Madrid.

(*) Incluye hoteles, hostales y pensiones.

El número de viviendas de uso turístico inscritas en dicho Registro en 2017 (8.351) es sensiblemente inferior al número de viviendas de la plataforma Airbnb⁹ en enero de 2018 (10.322), lo que se explicaría porque algunas viviendas publicitadas en Airbnb no cumplen con determinados requisitos y no pueden, por tanto, inscribirse en dicho Registro o bien están en proceso de hacerlo y aún no constan en el mismo¹⁰.

⁵ Estadística Estructural de Empresas: Sector Servicios.

⁶ La Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid define en su artículo 24 la actividad turística de alojamiento como "la ejercida por las empresas que presten servicios de hospedaje al público mediante precio, de forma profesional y habitual, bien sea de modo permanente o temporal, con o sin prestación de servicios complementarios".

⁷ Los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico se regulan en el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regula los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid. La incorporación de los apartamentos turísticos y VUT a la estadística oficial de alojamientos turísticos no se produce hasta el año 2016 y para constar en esta estadística, el alojamiento tiene que estar inscrito en el Registro de Establecimientos Turísticos de la Comunidad de Madrid y cumplir una serie de requisitos.

⁸ Registro de Establecimientos Turísticos de la Comunidad de Madrid.

⁹ Airbnb es la plataforma que concentra un mayor número de viviendas de uso turístico.

¹⁰ El Registro de Establecimientos Turísticos aporta información de la que no se dispone en Airbnb, como es el número de habitaciones y el número de plazas, por lo que en este apartado se ha optado por presentar la información oficial a pesar de infraestimar el peso de las viviendas de uso turístico en el conjunto de alojamientos turísticos de Madrid.

Si se tiene en cuenta la información no oficial procedente de Airbnb en lugar de la oficial del Registro, la participación de las VUT en la oferta de alojamiento turístico de Madrid es superior a la que figura en la Tabla 1 pero la distribución de plazas entre los distintos tipos de alojamiento apenas cambia debido al reducido peso de estas viviendas en el total¹¹.

La evolución reciente en la oferta de plazas hoteleras entre 2007-2017 se caracteriza por un incremento notable en el número de plazas de hoteles en Madrid, con un incremento acumulado del 23%, y por una ligera reducción en el número de establecimientos en este periodo (-3,5%), lo que indica que el tamaño medio de los hoteles de Madrid ha aumentado en los últimos diez años¹².

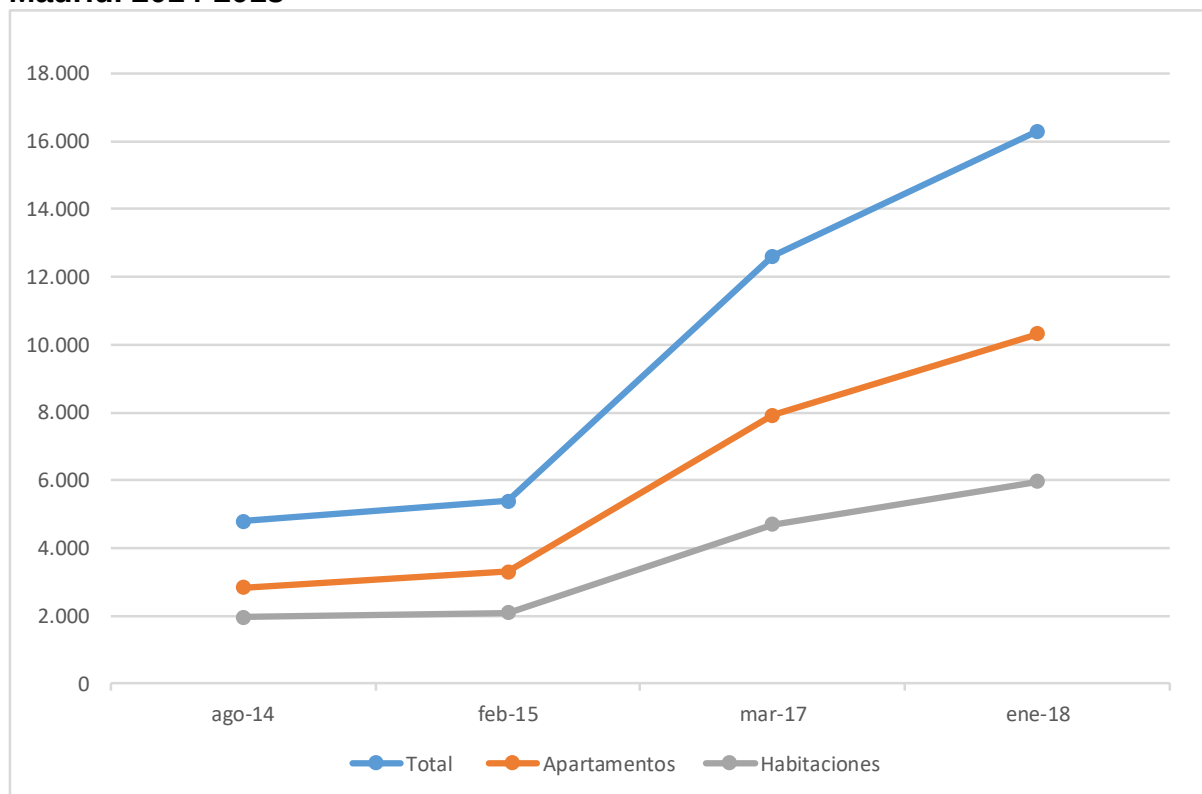
En los últimos años, se ha producido un crecimiento muy significativo de las viviendas de uso turístico en Madrid y en otras grandes ciudades gracias al desarrollo tecnológico que ha permitido la comercialización a gran escala de viviendas de alquiler turístico a través de las denominadas plataformas digitales, incrementando así la oferta del alojamiento turístico en estas ciudades.

El número total de alojamientos ofertados por la plataforma Airbnb en la ciudad de Madrid ha crecido un 240% entre agosto de 2014 y enero de 2018, pasando de 4.790 a 16.288 alojamientos. El crecimiento en ese periodo ha sido superior en el caso de viviendas cedidas en su totalidad para uso turístico (264%) que en el de las habitaciones (tanto privadas como compartidas), cuyo crecimiento ha sido del 206%.

¹¹ El peso de las VUT en términos del total de plazas de alojamiento de Madrid es un 12,4% si se utiliza el número de alojamientos de la plataforma Airbnb de enero de 2018 y la relación entre número de VUT y plazas de la Tabla 1.

¹² Fuente: Encuesta de ocupación hotelera (INE).

Gráfico 1. Evolución del número de alojamientos de la plataforma Airbnb en Madrid. 2014-2018



Fuente: <http://tomslee.net> y <http://insideairbnb.com>.

El crecimiento de la oferta de alojamiento turístico ha permitido a Madrid acoger a un mayor número de visitantes y consolidarse como destino turístico a nivel internacional. El turismo es en la actualidad una fuente muy importante de ingresos para la ciudad y según estimaciones del Ayuntamiento de Madrid¹³, supuso un 7,1% del PIB y un 9% del empleo de la ciudad en 2012.

En el año 2017, el número total de viajeros en establecimientos hoteleros en la ciudad de Madrid ascendió a 9,3 millones, de los cuales el 53,5% eran extranjeros y el 46,5% restantes nacionales, y el número de pernoctaciones se elevó a 19,1 millones (61% de visitantes extranjeros y 39% de nacionales)¹⁴.

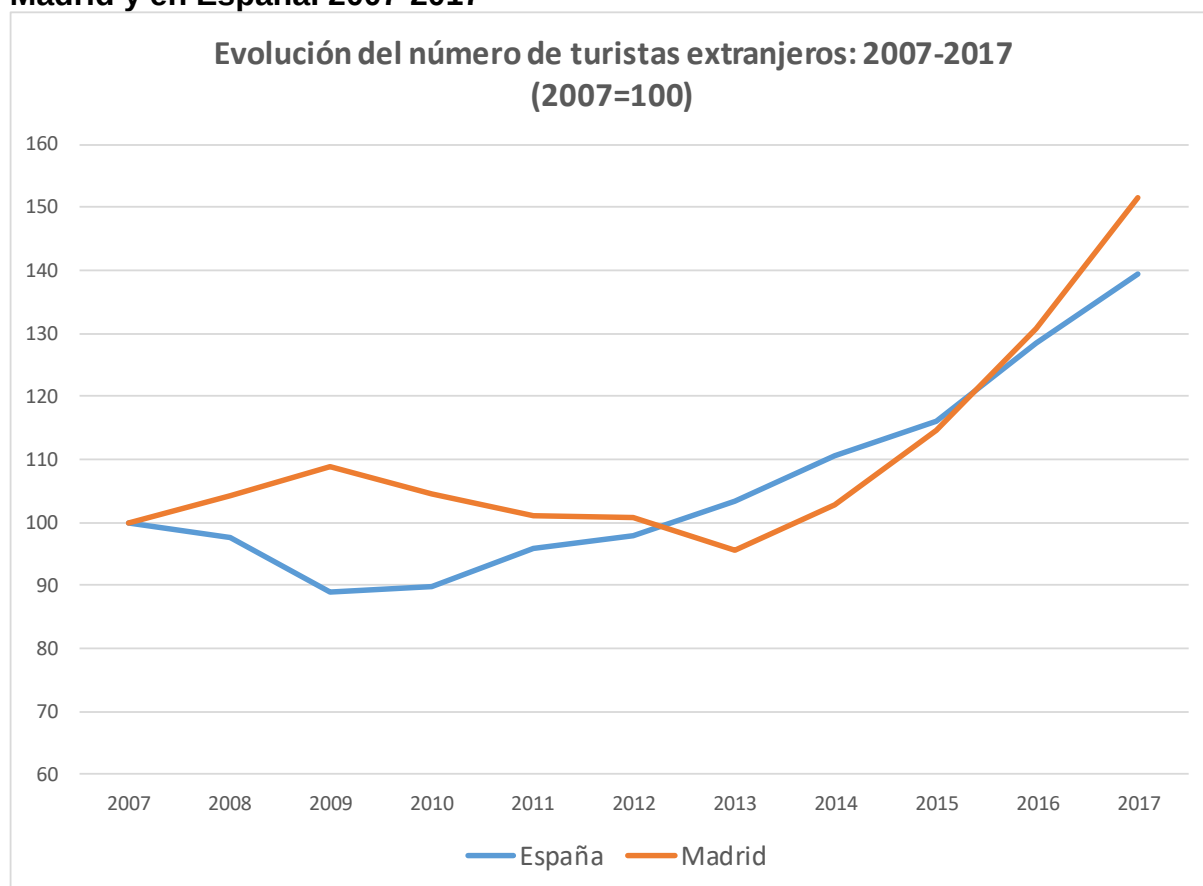
En cuanto a la evolución reciente de la demanda turística, cabe destacar el incremento en el número de turistas extranjeros en la Comunidad de Madrid, que ha pasado de 4,4 millones en 2007 a 6,7 millones en 2017. Sin embargo, es a partir de 2014 cuando el número de turistas extranjeros aumenta con fuerza en esta Comunidad, tras unos

¹³ Barómetro de Economía de la Ciudad de Madrid 42 (2014). Monográfico: "El turismo como actividad económica de la ciudad de Madrid".

¹⁴ Ayuntamiento de Madrid a partir de información de la Encuesta de Ocupación Hotelera (INE).

años de estancamiento o ligero decrecimiento, alcanzando unas tasas de crecimiento superiores al conjunto de España.

Gráfico 2. Evolución del número de turistas extranjeros en la Comunidad de Madrid y en España. 2007-2017



Fuente: Estadística de Movimientos Turísticos en Frontera (INE).

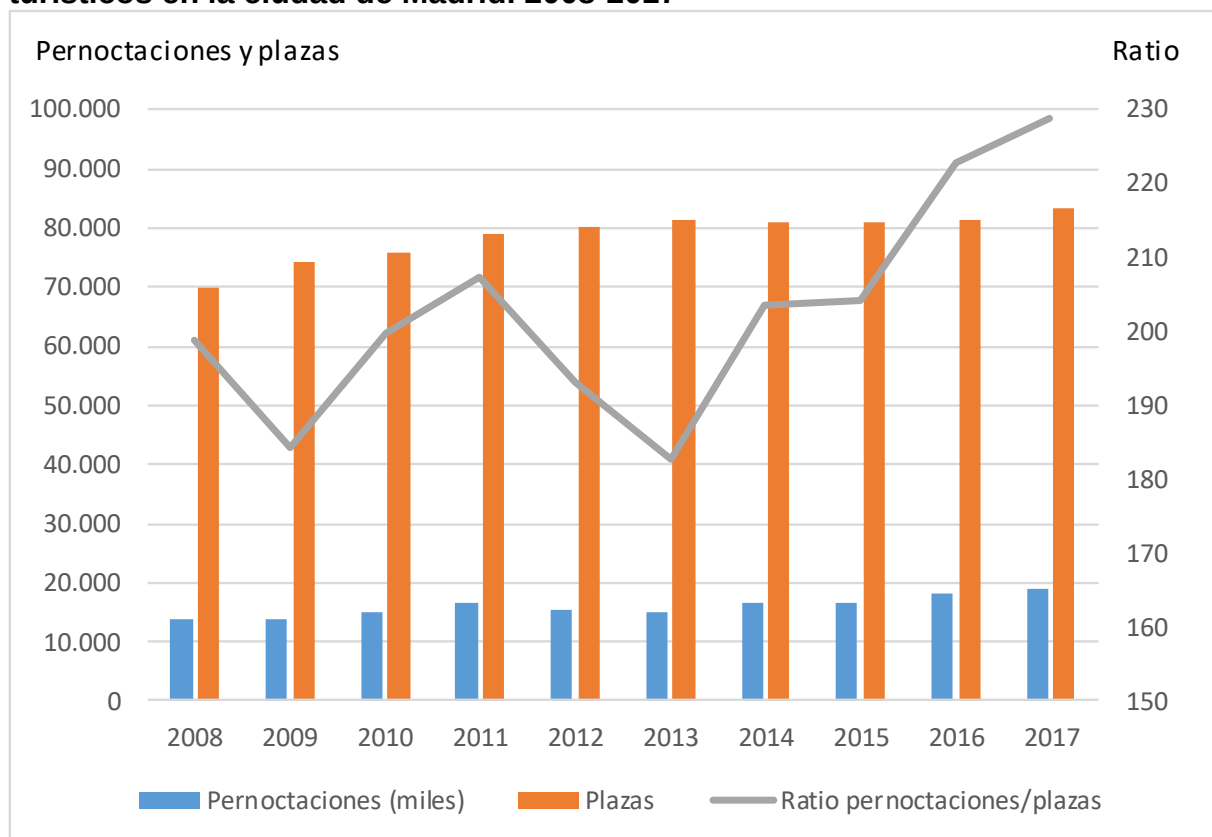
La evolución del número de viajeros y pernoctaciones en establecimientos hoteleros de Madrid confirman esta tendencia de crecimiento de la demanda. El número de viajeros en estos establecimientos aumentó un 27,4% en el periodo 2007-2017, siendo el incremento en el número de viajeros extranjeros (46,4%) muy superior al de los nacionales (10,9%) y el número de pernoctaciones creció un 34,8% en este periodo, con un crecimiento de las pernoctaciones de viajeros extranjeros del 59,5%.

De hecho, la oferta de plazas hoteleras en la ciudad de Madrid ha crecido por debajo de las pernoctaciones en hoteles en los últimos 10 años. El número de pernoctaciones ha pasado de 14 a 19 millones entre los años 2008 y 2017, lo que supone un ritmo de crecimiento medio del 3,8% anual¹⁵. Por su parte, el número de plazas de alojamiento ha pasado de 70.083 a 83.544 en el mismo periodo, lo que supone un ritmo de

¹⁵ Fuente: Ayuntamiento de Madrid a partir de información de la Encuesta de ocupación hotelera (INE).

crecimiento medio del 2% anual¹⁶. Esto implica que el grado de ocupación medio de los establecimientos hoteleros ha crecido en Madrid en los últimos 10 años, y especialmente a partir de 2014, como puede observarse en la evolución de la ratio pernoctaciones-plazas de alojamiento en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Evolución del número de pernoctaciones y plazas en alojamientos turísticos en la ciudad de Madrid. 2008-2017



Fuente: Ayuntamiento de Madrid a partir de información de la Encuesta de ocupación hotelera (INE).

¹⁶ Fuente: Ayuntamiento de Madrid a partir de información de la Encuesta de ocupación hotelera (INE). El número de plazas en establecimientos hoteleros es el promedio anual.

II. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA INCORPORADAS EN LOS ACUERDOS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

II.1. Restricciones a la competencia incorporadas en los Acuerdos

El 13 de diciembre de 2017, el Ayuntamiento de Madrid anunció un Plan de Regulación de las viviendas de uso turístico para abordar “los problemas que la acelerada implantación de la VUT está generando en la ciudad, en especial en algunas zonas de los distritos de la ciudad”.

Tras este anuncio, en febrero de 2018, se publicaron dos Acuerdos del Ayuntamiento de Madrid que contienen medidas con efectos restrictivos sobre la competencia en el mercado de alojamiento turístico de Madrid.

En primer lugar, el Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del PGOU de 23 de enero de 2018 (BOAM de 1 de febrero) sobre “Interpretación sobre la adscripción de uso y condiciones de aplicación que se han de requerir a los apartamentos turísticos y a las viviendas de uso turístico” clasifica a determinadas formas de alojamiento turístico (apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico que se alquilan por un periodo superior a 3 meses al año) como uso terciario de hospedaje y les requiere un título habilitante para poder comenzar a operar en el mercado.

Por otro lado, mediante el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 1 de febrero de 2018 (BOCM de 5 de febrero) el Ayuntamiento de Madrid establece una moratoria temporal de 1 año, ampliable a otro más, en el otorgamiento de licencias para uso terciarios de hospedaje, en régimen de interrelación de uso compatible, en edificios residenciales existentes en determinados distritos de la capital.

Estos Acuerdos incorporan barreras de entrada significativas en el mercado de alojamiento turístico de Madrid que son objeto de un análisis económico en este apartado. En primer lugar, se analiza el carácter restrictivo en términos de competencia de la exigencia de título habilitante para las viviendas de uso turístico que se alquilan por un periodo superior a 3 meses y de la moratoria en la concesión de licencias de alojamiento turístico en edificios residenciales en determinadas zonas de Madrid. 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 (necesidad y proporcionalidad¹⁷).

¹⁷ Artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

II.1.1. Exigencia de título habilitante para las viviendas de uso turístico profesional

Mediante el Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del PGOU de 23 de enero de 2018 (BOAM de 1 de febrero) sobre *“Interpretación sobre la adscripción de uso y condiciones de aplicación que se han de requerir a los apartamentos turísticos y a las viviendas de uso turístico”*, el Ayuntamiento de Madrid decide la adscripción de apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico (que se ceden en su totalidad por un periodo superior a 3 meses al año) al uso terciario en su clase de hospedaje, lo que conlleva que se exija título habilitante para poder comenzar a operar¹⁸.

En su interpretación del PGOUM, el Ayuntamiento de Madrid establece una distinción entre viviendas de uso turístico de particulares y de profesionales, basada en el número de meses que se cede la vivienda para uso turístico en un año.

Si la cesión completa de la vivienda es superior a 90 días al año, se considera que el propietario de la vivienda es un operador profesional y el uso de la vivienda es un uso de hospedaje, por lo que se le requiere una licencia para poder ofrecer dicho alojamiento. Si, por el contrario, la cesión de la vivienda para uso turístico es inferior a 90 días al año, se considera que el uso de la misma es residencial y, por tanto, no se le aplica ninguna restricción a dicha cesión en edificios residenciales¹⁹.

Esta distinción entre proveedores particulares y profesionales es una barrera de entrada que restringe la oferta de viviendas de uso turístico por el efecto que tiene sobre muchos propietarios, que preferirán retirar sus viviendas del mercado una vez alcanzada la duración máxima para ser considerados proveedores particulares, para así evitar incurrir en el coste que supone prestar el servicio de alojamiento como profesionales por la exigencia de licencia, lo que se traduce, ceteris paribus, en un incremento de precios.

Además, la exigencia de licencia no solo tiene un coste en términos de carga administrativa, sino que la clasificación de las viviendas de uso turístico profesionales como uso terciario de hospedaje limita el número de viviendas con este uso en edificios residenciales de acuerdo con los porcentajes máximos de este uso que se permitan en cada inmueble. Esto afectará a las viviendas de uso turístico que estén actualmente en inmuebles que superan los máximos permitidos, a las que se obligará a salir del mercado al no poder obtener licencia, y supondrá una barrera de entrada

¹⁸ Además, se exige el cumplimiento de las limitaciones establecidas en el PGOUM para implantar el uso de hospedaje en las edificaciones residenciales, incluyendo los porcentajes máximos de uso complementario en cada inmueble, si bien se les exime de contar con un acceso independiente en el edificio y se establecen como condiciones de habitabilidad las de la vivienda.

¹⁹ La cesión de habitaciones para uso turístico, no contemplada en la interpretación del PGOUM, se consideraría también adscrita al uso residencial de vivienda.

de imposible cumplimiento para nuevas viviendas de uso turístico en edificios que superen los umbrales.

El número de viviendas de uso turístico afectadas por la interpretación del PGOUM que, al ser consideradas como uso terciario de hospedaje, requieren de título habilitante para poder operar se puede aproximar mediante los datos que ofrece la página web *Inside Airbnb*²⁰, que recopila información sobre los alojamientos de la plataforma Airbnb (*listings*) y sus características en un determinado momento en el tiempo.

En enero de 2018, el número de alojamientos de Airbnb en la ciudad de Madrid (antes de la aprobación del Acuerdo del Ayuntamiento de Madrid) asciende a un total de 16.288, de los cuales el 36,6% (5.966) son habitaciones privadas o compartidas y el 63,4% (10.322) son viviendas completas. Dentro de esta última categoría, el 69% (7.141, esto es, el 44% del total de alojamientos turísticos de Airbnb en Madrid) son viviendas que están disponibles durante más de 3 meses al año y que, en el caso de alquilarse por un periodo superior a 3 meses al año, pasarían a considerarse como uso de hospedaje. El 31% de viviendas completas restante (3.181), al cederse para uso turístico por un periodo inferior, se consideran de uso residencial al igual que el alquiler turístico de habitaciones.

Por tanto, la nueva interpretación del PGOUM restringirá de manera directa a un porcentaje elevado (el 44%) de las viviendas de uso turístico actualmente existentes en la capital, y desincentivará la aparición de nuevas viviendas de uso turístico, lo que tendrá un efecto significativo en la competencia en el mercado del alojamiento turístico en su conjunto.

II.1.2. Moratoria en la concesión de licencias de alojamiento turístico en edificios residenciales en determinadas zonas de Madrid

El Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid de 1 de febrero de 2018 (BOCM de 5 de febrero) establece una moratoria temporal de 1 año, ampliable a otro más, en la concesión de licencias para uso de servicios terciarios en su clase de hospedaje, en régimen de interrelación de uso compatible, en edificios residenciales situados el distrito Centro (toda clase de hospedaje) y en los barrios de Palos de Moguer (distrito de Arganzuela), Recoletos (distrito de Salamanca), Goya (distrito de Salamanca), Trafalgar (distrito de Chamberí) y Argüelles (distrito de Moncloa-Aravaca) (solo viviendas de uso turístico profesional).

La moratoria afecta a todo tipo de hospedaje en edificios residenciales en el distrito Centro, que es el que concentra un mayor número de plazas de alojamiento turístico

²⁰ insideairbnb.com

en Madrid, al estar localizados en este distrito los principales puntos de interés turístico de la ciudad (museos, monumentos, casco histórico) y un gran número de servicios valorados por los turistas (restaurantes, bares, zonas comerciales, etc.).

Como se observa en la Tabla 2, el distrito Centro de Madrid concentra el 37,3% de las plazas de establecimientos hoteleros de la ciudad (32.244), el 17,5% de las plazas de apartamentos turísticos (1.689) y el 65,7% de las plazas de viviendas de uso turístico²¹ (7.213). Aunque las viviendas de uso turístico están muy concentradas en este distrito respecto al resto de la ciudad (65,7% del total), su peso respecto al total de plazas de alojamiento del distrito Centro es moderado (17,5%). Por tanto, la congestión en esta zona de la ciudad se explicaría por la gran cantidad de turistas, alojados en su mayoría en establecimientos hoteleros, y no en viviendas de uso turístico.

Tabla 2. Oferta de alojamiento turístico en Madrid por distritos. Año 2017

Distritos	Hoteles*		Apartamentos turísticos		Viviendas uso turístico	
	Plazas	% Total	Plazas	% Total	Plazas	% Total
01. Centro	32.244	37,3%	1.689	17,5%	7.213	65,7%
02. Arganzuela	2.611	3,0%	36	0,4%	406	3,7%
03. Retiro	2.770	3,2%	51	0,5%	307	2,8%
04. Salamanca	9.248	10,7%	973	10,1%	590	5,4%
05. Chamartín	4.544	5,3%	990	10,2%	232	2,1%
06. Tetuán	5.187	6,0%	677	7,0%	367	3,3%
07. Chamberí	5.231	6,0%	437	4,5%	624	5,7%
08. Fuencarral-El Pardo	2.889	3,3%	0	0,0%	36	0,3%
09. Moncloa-Aravaca	3.568	4,1%	970	10,0%	494	4,5%
10. Latina	344	0,4%	52	0,5%	76	0,7%
11. Carabanchel	1.069	1,2%	0	0,0%	121	1,1%
12. Usera	104	0,1%	0	0,0%	31	0,3%
13. Puente Vallecas	214	0,2%	26	0,3%	66	0,6%
14. Moratalaz	0	0,0%	0	0,0%	8	0,1%
15. Ciudad Lineal	2.311	2,7%	0	0,0%	111	1,0%
16. Hortaleza	1.274	1,5%	0	0,0%	47	0,4%
17. Villaverde	174	0,2%	1	0,0%	20	0,2%
18. Villa Vallecas	942	1,1%	734	7,6%	9	0,1%
19. Vicálvaro	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%
20. San Blas-Canillejas	7.020	8,1%	3.038	31,4%	186	1,7%
21. Barajas	4.773	5,5%	0	0,0%	28	0,3%
Ciudad de Madrid	86.517	100,0%	9.674	100,0%	10.973	100,0%

Fuente: Banco de datos del Ayuntamiento de Madrid a partir de información del Registro de Establecimientos Turísticos de la Comunidad de Madrid.

* Incluye hoteles, hostales y pensiones.

²¹ La Tabla 2 incluye solo las plazas de las viviendas de uso turístico inscritas en el Registro de Establecimientos Turísticos de la Comunidad de Madrid por ser esta la única fuente de información que proporciona este dato.

La moratoria tiene un efecto restrictivo sobre la competencia en el sector de alojamiento turístico al impedir la entrada de nuevos operadores en determinadas zonas de la ciudad de Madrid. Esta medida protege temporalmente a los operadores ya instalados de la competencia de nuevos alojamientos, lo que les permite obtener mayores beneficios elevando los precios y reduce sus incentivos a prestar un servicio de alojamiento de calidad.

Además de los efectos anteriores, es previsible que la moratoria favorezca la creación de rentas monopolísticas para los titulares de establecimientos que accedieron al mercado de alojamiento turístico antes del establecimiento de la moratoria debido a la imposibilidad de que nuevos operadores puedan acceder al mercado.

El impacto de la moratoria sobre el mercado será notable, dado que el crecimiento de la oferta de alojamiento turístico en la ciudad de Madrid, pese a la irrupción de las viviendas turísticas en los últimos años, no ha sido suficiente para acompasar el ritmo de crecimiento de la demanda, como se explicó en la sección I.2. De este modo, la moratoria acentuará la presión de la demanda sobre la oferta de alojamientos turísticos, incrementando el poder de mercado de los operadores instalados.

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

Las dos restricciones a la competencia analizadas en el apartado anterior imponen barreras de entrada a las viviendas de uso turístico que, al reducir el número de operadores y establecimientos en el mercado, elevan el precio medio del alojamiento y reducen la calidad y variedad del mismo. Estos efectos serán mayores, además, en la medida que continúe creciendo el turismo en la ciudad de Madrid, incluso aunque se ralentice su crecimiento.

En relación con el precio del alojamiento turístico, cabe señalar que las viviendas de uso turístico se caracterizan por tener un precio medio inferior al de los hoteles, por lo que una reducción en el número de viviendas de uso turístico eleva de forma directa el precio medio del alojamiento en Madrid.

Si se compara el precio medio de los hoteles con el de las viviendas de uso turístico en Madrid se constata este fenómeno, que beneficia a un gran número de viajeros que viajan a esta ciudad y que encuentran en las viviendas de uso turístico una opción más asequible que la ofrecida por los hoteles.

El precio medio²² de los hoteles de la capital se aproxima por el precio medio de los hoteles en la Comunidad Autónoma de Madrid, por ser esta la información disponible

²² Tarifa media diaria (ADR): ingresos medios diarios por habitación disponible.

publicada por fuentes oficiales²³. Dicho precio ascendió a 84,20 euros en enero de 2018²⁴ mientras que el precio medio del conjunto de alojamientos de la plataforma Airbnb en la ciudad de Madrid fue de 75 euros²⁵ en ese mes (un 11% inferior que el precio de los hoteles). En el caso de las habitaciones privadas de Airbnb, opción más económica que las viviendas completas, el precio ascendió a 42,4 euros (un 50% inferior).

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 viviendas²⁶. Por tanto, la limitación a la entrada de viviendas de uso turístico en el mercado de alojamiento turístico de Madrid elevaría los precios de hoteles y apartamentos como reacción a la menor competencia por la reducción de la oferta de viviendas de uso turístico.

De hecho, este efecto puede observarse en el siguiente gráfico. En los últimos años, como se ha analizado en el apartado I.2, la demanda de alojamiento en hoteles en Madrid ha crecido más que la oferta de este tipo de alojamiento, lo que ha generado un crecimiento del precio de los hoteles en esta ciudad.

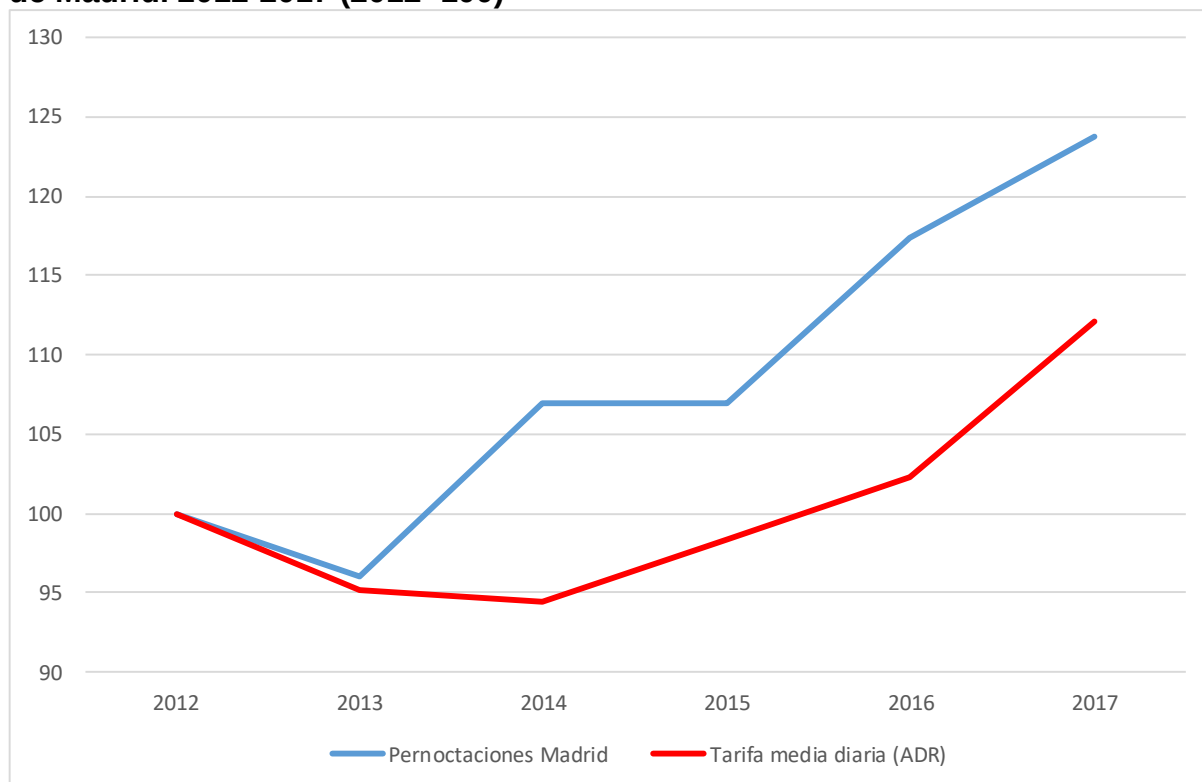
²³ Los hoteles de la ciudad de Madrid concentran el 78% de las plazas hoteleras, el 78% de las habitaciones y el 73% de los establecimientos de toda la región.

²⁴ Fuente: “Indicadores de Rentabilidad del Sector Hotelero” del Instituto Nacional de Estadística.

²⁵ Inside Airbnb.

²⁶ Ver Zervas et al. (2016) para el caso de Texas y Svarstad (2016) para el caso de Oslo.

Gráfico 4. Evolución de las pernoctaciones y tarifa media diaria (ADR) en hoteles de Madrid. 2012-2017 (2012=100)



Fuente: Ayuntamiento de Madrid a partir de información de la Encuesta de Ocupación Hotelera (INE).

Dado el escaso tiempo transcurrido desde la aprobación de la moratoria, no existen todavía datos disponibles que permitan evidenciar los efectos negativos sobre los precios del alojamiento turístico en Madrid de esta moratoria. Sin embargo, es útil analizar lo ocurrido en la ciudad de Barcelona, donde se adoptó una moratoria en la concesión de licencias para alojamientos turísticos a mediados de 2015. Esta moratoria se puede utilizar como contrafáctico para analizar el efecto de impedir la entrada en el mercado de nuevos operadores sobre el precio del alojamiento turístico²⁷.

Efectos de la moratoria de Barcelona sobre los precios de los hoteles

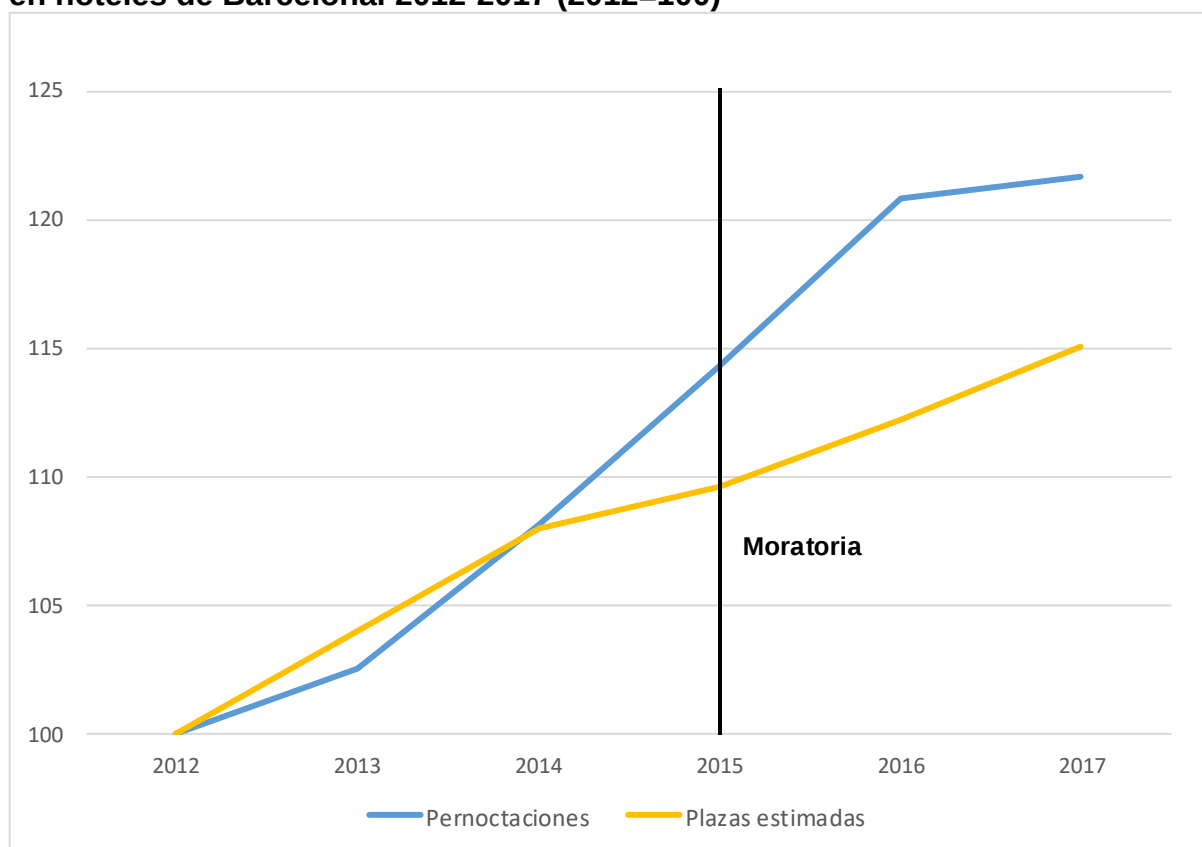
La moratoria impuesta por el Ayuntamiento de Barcelona el 1 julio de 2015 supuso la suspensión en la concesión de licencias de todo tipo de alojamiento turístico (hotel, hotel apartamento, pensión y hostel, apartamento turístico, residencia de estudiantes

²⁷ La moratoria de Barcelona no afectó a las viviendas de uso turístico por no requerir de licencia para poder operar en el mercado.

y albergue juvenil) por un período de un año, con el objetivo de elaborar un plan especial de regulación de alojamientos turísticos²⁸.

La moratoria entró en vigor en un periodo de crecimiento significativo de la demanda turística en Barcelona. En los años precedentes a la moratoria (2012-2014), la oferta de alojamiento (medida por las plazas hoteleras estimadas) crecía al mismo ritmo que la demanda de alojamiento (medida por las pernoctaciones). Sin embargo, desde 2015, año de entrada en vigor de la moratoria, aumenta el diferencial de crecimiento entre oferta y demanda, siendo el crecimiento de la demanda entre 2015 y 2016 muy superior al de la oferta²⁹.

Gráfico 5. Evolución de la demanda (pernoctaciones) y oferta (plazas estimadas) en hoteles de Barcelona. 2012-2017 (2012=100)



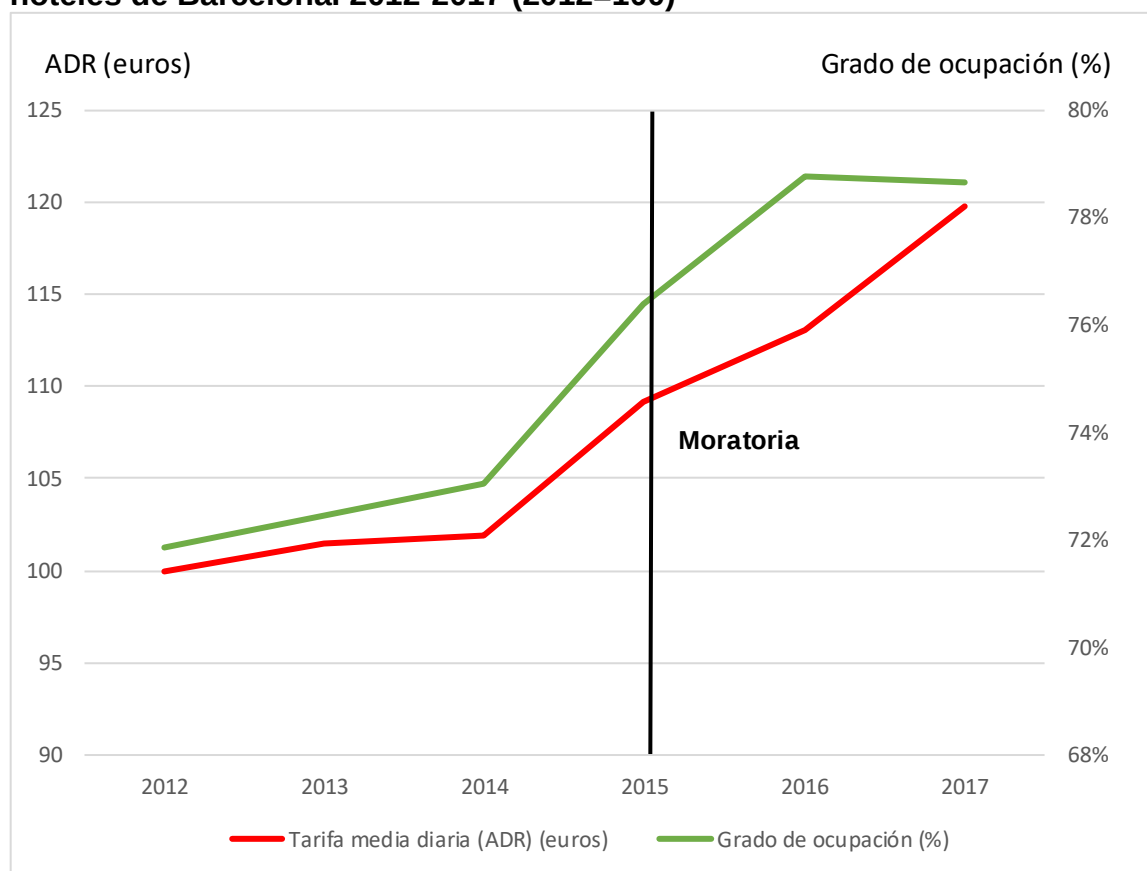
Fuente: Instituto de Estadística de Cataluña (Indecat) a partir de información de la Encuesta de Ocupación Hotelera (INE).

²⁸ La moratoria se prorrogó hasta el 6 de marzo de 2017, fecha en la que entró en vigor el Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos (PEUAT).

²⁹ El número de plazas hoteleras siguió aumentando tras la moratoria porque algunos hoteles con licencias concedidas antes de la moratoria empezaron a operar en el mercado una vez finalizadas las obras de construcción o reforma, después de dicha moratoria.

Un efecto de la restricción de la oferta por la moratoria fue el incremento en el grado de ocupación de los hoteles, que en el periodo 2012-2014 se había mantenido estable y que se incrementa a partir de la moratoria. El aumento del grado de ocupación va acompañado de un incremento de los precios de los hoteles, que aumentaron en el periodo 2015-2017 un 9,7% frente a un incremento del 1,9% en el periodo 2012-2014.

Gráfico 6. Evolución de la tarifa media diaria (ADR) y del grado de ocupación en hoteles de Barcelona. 2012-2017 (2012=100)



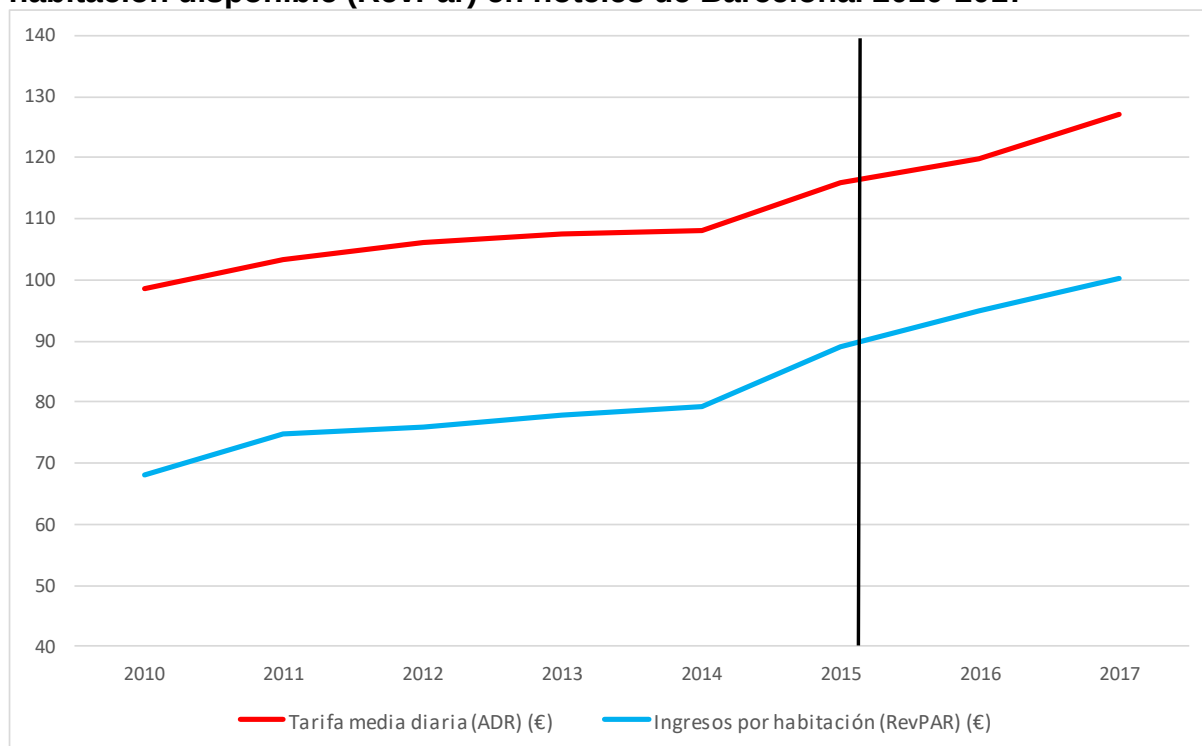
Fuente: Instituto de Estadística de Cataluña (Indecat) a partir de información de la Encuesta de Ocupación Hotelera (INE).

Por tanto, la moratoria, al establecer una barrera de entrada de nuevos operadores en el mercado, generó una escasez relativa de alojamiento que aumentó los precios, lo que tuvo un efecto al final del periodo considerado en la demanda, cuyo crecimiento se frena en el año 2017³⁰.

³⁰ Aunque en los últimos meses del 2017 la demanda turística se redujo en Barcelona por la situación política de Cataluña, la desaceleración en el crecimiento de las pernoctaciones comienza ya a principios de ese año.

El incremento de precios aumentó de forma significativa la rentabilidad³¹ de los hoteles instalados en la ciudad debido al incremento de precios, como muestra el gráfico siguiente³².

Gráfico 7. Evolución de la tarifa media diaria (ADR) y de los ingresos por habitación disponible (RevPar) en hoteles de Barcelona. 2010-2017



Fuente: Instituto de Estadística de Cataluña (Indecat) a partir de información de la Encuesta de ocupación hotelera del INE.

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

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 los Acuerdos del Ayuntamiento de Madrid han de estar justificadas en los principios de necesidad y proporcionalidad.

³¹ La rentabilidad hotelera se mide a través de los ingresos medios del hotel por habitación disponible (*revenue per available room* o RevPar en inglés).

³² La rentabilidad de un hotel puede aumentar por un incremento de precios o un incremento del porcentaje de ocupación de las habitaciones del hotel o ambos. En el periodo 2015-2017, los precios de los hoteles de Barcelona aumentaron un 9,7% y el grado de ocupación por habitaciones creció un 2,6%.

Para que la normativa cumpla el principio de necesidad, la autoridad competente (el Ayuntamiento de Madrid, 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.

II.3.1. Valoración de los Acuerdos según los principios de necesidad y proporcionalidad

En ninguno de los Acuerdos objeto del presente recurso constan los objetivos que se persiguen y si estos responden a una razón imperiosa de interés general o a la existencia de un fallo de mercado.

El Ayuntamiento de Madrid, al ser requerido por la CNMC al respecto, se remite a dos informes: el Informe del Acuerdo de suspensión y el Informe de motivación, en los que se sustentan los dos Acuerdos objeto de análisis. En este último informe, se destacan una serie de problemas que estarían motivados por el incremento en el número de viviendas de uso turístico como forma de alojamiento para los turistas que visitan Madrid³³.

Los principales problemas detectados por el Ayuntamiento de Madrid son los siguientes: *“problemas de presión y saturación sobre algunas zonas de la ciudad que dificultan una relación y convivencia armónica entre residentes, comerciantes, hosteleros y turistas; impacto sobre la habitabilidad de los edificios, la convivencia y seguridad de las personas y la utilización del espacio público; incidencia en el precio de acceso a la vivienda y el desarrollo del resto de actividades económicas”*³⁴.

³³ Las conclusiones del Informe de motivación se basan en dos estudios encargados por el Ayuntamiento de Madrid, realizados en 2016 y 2017, titulados: "La Oferta de Alojamiento Turístico en Madrid. Características y Distribución Territorial" y "Análisis de Impacto de las viviendas de uso turístico en el Distrito Centro". En adelante, Estudio del Ayuntamiento de Madrid (2016) y (2017) respectivamente.

³⁴ Página 2 del Informe de motivación del Ayuntamiento de Madrid ("Motivación e identificación del alcance y ámbito territorial de la suspensión de actos de uso del suelo, de construcción y de ejecución de actividades con motivo de la elaboración y tramitación del instrumento de planeamiento que regulará los usos compatibles y autorizables del uso de servicios terciarios en su clase de hospedaje").

El objetivo de los Acuerdos sería corregir o paliar los problemas anteriores limitando el número de viviendas de uso turístico en determinadas zonas de Madrid ya que, según consta en el Informe de motivación, *“es necesario acometer procesos de ajuste para alcanzar un equilibrio adecuado entre todos los intereses presentes”*³⁵.

No obstante, como se presenta a continuación, ni los informes elaborados por el Ayuntamiento de Madrid ni los datos existentes evidencian que las viviendas de uso turístico incidan en los problemas destacados por el Ayuntamiento de Madrid en la medida que este les atribuye ni justifican su proporcionalidad.

Impacto de las viviendas turísticas sobre la habitabilidad de los edificios

El Estudio del Ayuntamiento de Madrid (2017) concluye que las viviendas de uso turístico afectan negativamente a la convivencia en los edificios. En el apartado 5.2.1 de dicho informe, se considera que tales molestias no vienen relacionadas *“...con un perfil de turista muy problemático, que altere el orden público, sino más bien con los efectos colaterales propios de los movimientos de las y los turistas en los espacios comunes de la comunidad de vecinos.”* (pág. 48). Aclara el informe a este respecto que:

“Lo que se considera más problemático es el mal uso de los espacios comunes y las molestias que pueda causar a la comunidad de vecinos la entrada y salida con maletas, problemas de limpieza en las zonas comunes de los edificios, la suciedad e insalubridad que puede derivarse (bolsas de basura en la puerta) y el descuido o relajación en cuanto a ciertas normas de convivencia -llaman a todos los telefonillos, están de fiesta, etc.-, los ruidos o ruptura de la tranquilidad de la convivencia u otros comportamientos incívicos” (pág. 49)

La CNMC ha reconocido recientemente la posible existencia de este tipo de problemas, encuadradas en la terminología de la ciencia económica bajo el concepto de “externalidades”³⁶. Sin embargo, cabe plantearse si el establecimiento de límites sobre la cantidad de viviendas es la forma más apropiada de intervención pública en estos supuestos, por ser una forma eficaz para la consecución de los objetivos legítimos (principio de necesidad) y por ser la forma menos restrictiva de lograrlo (principio de proporcionalidad).

Debe destacarse que los problemas de convivencia dentro de un mismo edificio pueden existir también en viviendas con un uso exclusivamente residencial. Para resolver los problemas de convivencia que puedan surgir dentro de un mismo edificio existe normativa horizontal aplicable a todo tipo de viviendas³⁷. El Ayuntamiento

³⁵ Página 2 del Informe de motivación del Ayuntamiento de Madrid.

³⁶ CNMC (2018), “E/CNMC/003/18 Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España”.

³⁷ La normativa de la propiedad horizontal permite a la comunidad de vecinos limitar o prohibir las viviendas de uso turístico sin necesidad de limitar su número en un plan urbanístico.

debería haber analizado la efectividad de estos instrumentos y la necesidad de intervención en caso de que concluyera que no son suficientes.

En todo caso, si el Ayuntamiento justificase que los mecanismos previstos en la normativa horizontal no bastan para resolver los posibles problemas de convivencia, debe señalarse que el establecimiento de cuotas o límites sobre el número de viviendas turísticas no es la forma más apropiada de intervención ante la existencia de externalidades. El número de viviendas turísticas no es un buen indicador del tamaño de la externalidad, y por tanto limitar el número de viviendas turísticas no asegura que se esté reduciendo la externalidad a los niveles socialmente aceptables. En su Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España (2018), al referirse al establecimiento de límites a la cantidad de viviendas de uso turístico, la CNMC considera que

“...resulta sumamente complejo cuantificar la externalidad que produce cada [vivienda de uso turístico, VUT]. Ello depende de factores como el tamaño de la VUT, el grado y frecuencia de ocupación, condiciones técnicas de la vivienda (el aislamiento acústico, por ejemplo), la densidad de alojamientos turísticos en las proximidades de la VUT, la existencia de otras VUT (incluso de otros alquileres estables) en el inmueble, el tipo de ocupante, etc. Además, no parece justificado establecer límites a las VUT y no a otras formas de establecimiento, ni establecer límites separados, lo cual aumenta la complejidad porque al considerar diferentes formas de alojamiento turístico crece la heterogeneidad. Por ello, las soluciones basadas en limitar la cantidad de VUT o de alojamientos turísticos, incluso si el límite se establece por zonas, son muy poco efectivas y nada recomendables. Estos mecanismos plantean, además, el problema de que es preciso revisarlos continuamente para adaptarse a cambios en la oferta y en la demanda y que, al establecerse cuotas, se generarán rentas extraordinarias y ha de arbitrase un mecanismo competitivo para asignar las licencias.” (CNMC (2018)).

Como alternativa al establecimiento de cuotas, la CNMC ha recomendado acudir a instrumentos fiscales por ser más proporcionados, solución que es empleada en las principales ciudades europeas en las que se ha detectado esta clase de externalidades:

“Ante estas circunstancias, para corregir posibles externalidades es más recomendable acudir a mecanismos fiscales. Un tributo es más eficiente y flexible ya que graba las pernoctaciones, teniendo en cuenta el grado de utilización de la vivienda para uso turístico, lo que permite corregir mejor las posibles externalidades negativas generadas por dicha vivienda. La intervención a través de impuestos no elimina la participación de nuevos entrantes y deja al mecanismo de mercado, más eficiente y flexible que la asignación administrativa, la determinación de la cantidad de alojamiento socialmente óptima”

En suma, el Ayuntamiento de Madrid ha detectado la existencia de externalidades negativas, lo cual es uno de los requisitos del test de necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, no ha valorado si la forma de intervención escogida para mitigar tales externalidades es una forma eficaz de hacerlo (principio de necesidad) ni si es la forma menos restrictiva de hacerlo, dado que no ha valorado otras posibles alternativas (principio de proporcionalidad).

Impacto de las viviendas turísticas en el conjunto de la ciudad

El Estudio del Ayuntamiento de Madrid (2017) concluye que las viviendas de uso turístico generan externalidades negativas sobre el conjunto de los barrios, al reducir la oferta de servicios para la población residente. Por ejemplo, indica el estudio que

“El perfil comercial de los barrios turistificados se modifica notablemente por el efecto dominó de la reducción de población residente, lo que produce una disminución constante de masa crítica demandante de un comercio [sic] de proximidad de carácter más tradicional, que al ser sustituida por un perfil de visitantes consumidores de bienes y servicios no perecederos provocan la proliferación de un nuevo modelo de comercio más orientado a las y los nuevos turistas.” (pág. 53).

La CNMC ha identificado esta clase de problemas como una posible externalidad negativa. Sin embargo, ha considerado que no son atribuibles en exclusiva a las viviendas de uso turístico, ya que provienen del conjunto de la actividad turística³⁸. Es por ello relevante analizar, a la luz de los datos disponibles sobre la ciudad de Madrid, en qué medida las viviendas de uso turístico contribuyen a la externalidad.

Una aproximación al impacto de las viviendas de uso turístico en la congestión de determinadas zonas de Madrid es mediante la cuantificación del peso de estas viviendas respecto al total de viviendas de la ciudad, del distrito o del barrio objeto de análisis, y se mide por el ratio o cociente de viviendas de uso turístico e inmuebles de uso residencial.

Para medir el número de viviendas de uso turístico, se consideran todas las viviendas completas ofertadas por la plataforma Airbnb en enero de 2018, obtenidas de la página web <http://insideairbnb.com/>³⁹. En este mes, el número de viviendas de uso turístico completas asciende a 10.322 en el conjunto de la ciudad. El 61,8% de estas viviendas (6.380) están ubicadas en el distrito Centro, el 7% (720) en el distrito de

³⁸ CNMC (2018), “E/CNMC/003/18 Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España”.

³⁹ Se ha preferido considerar esta fuente de información a pesar de no ser una estadística oficial por ser la mejor aproximación al número real de viviendas de uso turístico en Madrid. La estadística del Ayuntamiento de Madrid solo recoge las viviendas de uso turístico inscritas en el Registro de establecimientos turísticos de la Comunidad de Madrid y su número es inferior a las publicitadas en Airbnb por lo que se estaría infraestimando el peso de las viviendas de uso turístico.

Salamanca, el 6,1% (629) en Chamberí y el 4,3% (447) y el 2,6% (267) en Arganzuela y Moncloa-Aravaca, respectivamente.

El número de inmuebles de uso residencial del catastro urbano en el año 2017⁴⁰ en Madrid es de 1.467.497, siendo los inmuebles del distrito Centro el 5,4% del total de la ciudad. Cada uno de los distritos con barrios afectados por la moratoria concentra el 5% de los inmuebles de la ciudad, a excepción de Moncloa-Aravaca con el 3,7% del total.

Como muestra la Tabla 3, las viviendas de uso turístico son solo el 0,7% del total de inmuebles de uso residencial de Madrid. Sin embargo, estas viviendas no se distribuyen de manera uniforme por toda la ciudad y se concentran en las zonas más atractivas para los turistas: el casco histórico situado en el distrito Centro y los barrios que lo rodean. De esta manera, el 8% de los inmuebles del distrito centro son viviendas de uso turístico. En el resto de distritos con barrios afectados por la moratoria, el peso de estas viviendas es inferior al 1% del total de inmuebles. A todo ello hay que añadir que se están computando todas las viviendas de uso turístico independientemente del número de días del año que se oferten (es decir, este porcentaje puede incluir viviendas de uso turístico que se ofertan durante un solo día del año).

Dentro del distrito Centro, el peso de las viviendas de uso turístico sobre el parque residencial no es uniforme (ver Tabla 4). Destaca la concentración en el barrio de Sol, donde el 19,2% de las viviendas residenciales se ceden para alquiler turístico a través de Airbnb. Sin embargo, en el barrio de Sol el número de inmuebles de uso residencial es muy reducido en comparación con el resto de barrios del distrito Centro. Con solo 4.521 viviendas de uso residencial, el barrio de Sol concentra solo el 5,7% de viviendas del distrito Centro. Por encima de la media del distrito Centro se sitúa también el barrio de Las Cortes, en el que casi un 11% de las viviendas son de uso turístico. Este barrio también destaca por tener pocas viviendas respecto al conjunto del distrito Centro (solo el 8% de las viviendas totales del distrito Centro).

Por último, se presenta en la Tabla 5 el peso de las viviendas de uso turístico en el total de viviendas en los barrios limítrofes al distrito Centro y afectados por la moratoria: Palos de Moguer (Arganzuela), Recoletos (Salamanca), Goya (Salamanca), Trafalgar (Chamberí) y Argüelles (Moncloa-Aravaca). Se observa que, en promedio, las viviendas de uso turístico constituyen el 1,5% de las viviendas en estos barrios y, por tanto, los problemas de congestión no parece que provengan de las viviendas de uso turístico en estos barrios.

⁴⁰ Una alternativa a esta fuente de información es el Censo de edificios y viviendas de 2011 del Instituto Nacional de Estadística, pero se ha preferido la primera por ofrecer información más actualizada del número de inmuebles en Madrid.

Tabla 3. Peso de las VUT en el total de inmuebles residenciales por distritos*

Distritos	VUT Airbnb enero 2018 (A)	% Total VUT	Inmuebles uso residencial 2017 (B)	Ratio VUT/Total inmuebles (A/B)
Ciudad de Madrid	10.322	100,0%	1.467.497	0,7%
01. Centro	6.380	61,8%	79.427	8,0%
02. Arganzuela	447	4,3%	73.403	0,6%
03. Retiro	316	3,1%	54.365	0,6%
04. Salamanca	720	7,0%	74.853	1,0%
05. Chamartín	266	2,6%	66.869	0,4%
06. Tetuán	328	3,2%	77.949	0,4%
07. Chamberí	629	6,1%	72.997	0,9%
08. Fuencarral-El Pardo	69	0,7%	102.062	0,1%
09. Moncloa-Aravaca	267	2,6%	53.999	0,5%
10. Latina	149	1,4%	107.465	0,1%
11. Carabanchel	149	1,4%	108.410	0,1%
12. Usera	59	0,6%	55.179	0,1%
13. Puente Vallecas	129	1,2%	97.574	0,1%
14. Moratalaz	19	0,2%	41.859	0,0%
15. Ciudad Lineal	155	1,5%	101.238	0,2%
16. Hortaleza	94	0,9%	79.299	0,1%
17. Villaverde	27	0,3%	58.653	0,0%
18. Villa Vallecas	21	0,2%	47.213	0,0%
19. Vicálvaro	9	0,1%	28.163	0,0%
20. San Blas-Canillejas	63	0,6%	66.022	0,1%
21. Barajas	26	0,3%	20.498	0,1%

Fuente: Insideairbnb y Ayuntamiento de Madrid a partir de información de la Agencia Tributaria.

(*) En sombreado figuran los distritos de Madrid afectados por la moratoria.

Tabla 4. Peso de las VUT en el total de inmuebles residenciales en el distrito Centro

Distrito/barrio	Viviendas Airbnb enero 2018 (A)	Inmuebles uso residencial 2017 (B)	Ratio VUT/Total inmuebles (A/B)
01. Centro	6.380	79.427	8,0%
011. Palacio	1.012	13.185	7,7%
012. Embajadores	1.739	24.941	7,0%
013. Cortes	706	6.506	10,9%
014. Justicia	765	10.383	7,4%
015. Universidad	1.290	19.891	6,5%
016. Sol	868	4.521	19,2%

Fuente: Insideairbnb y Ayuntamiento de Madrid a partir de información de la Agencia Tributaria.

Tabla 5. Peso de las VUT en el total de inmuebles residenciales en los barrios fuera del distrito Centro afectados por la moratoria

Barrio	Viviendas Airbnb enero 2018 (A)	Inmuebles uso residencial 2017 (B)	Ratio VUT/Total inmuebles (A/B)
Palos de Moguer	176	13.372	1,3%
Recoletos	164	8.683	1,9%
Goya	192	16.196	1,2%
Trafalgar	247	13.494	1,8%
Argüelles	171	12.738	1,3%
Total	950	64.483	1,5%

Fuente: Insideairbnb y Ayuntamiento de Madrid a partir de información de la Agencia Tributaria.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los datos referidos en el apartado I.2 de este informe muestran que el grueso de las plazas de alojamiento turístico de la ciudad de Madrid corresponde a establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos, ya que las viviendas de uso turístico solo concentran el 10,2% de las plazas de alojamientos turísticos ofertadas en el conjunto de la ciudad de Madrid (ver Tabla 1)⁴¹.

Es decir, en caso de que existan externalidades por congestión del turismo en la ciudad de Madrid estas se generarían por el elevado número de turistas que se alojan

⁴¹ Además, el Estudio del Ayuntamiento de Madrid (2017) sostiene que solo en el 58% de las VUT ofertadas cabe presuponer que el propietario no reside en ellas, lo cual reduciría su incidencia cuantitativa a algo más de la mitad de las cifras utilizadas en el informe.

en establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos (89,7% de las plazas totales de alojamiento turístico) (ver Tabla 1). Sin embargo, las medidas adoptadas por el Ayuntamiento de Madrid para paliar esta externalidad se refieren fundamentalmente a las viviendas de uso turístico (10,2% de las plazas de alojamiento turístico de la ciudad).

Impacto de las viviendas de uso turístico sobre la evolución reciente del precio de la vivienda en alquiler en Madrid

Además de los problemas de congestión y convivencia por el incremento en el número de viviendas de uso turístico en determinadas zonas de la ciudad, el Ayuntamiento de Madrid destaca el impacto que estas viviendas tienen sobre el precio del alquiler de largo plazo como una de las razones para limitar su implantación o crecimiento⁴².

Sin embargo, el Estudio del Ayuntamiento de Madrid (2017) no consigue acreditar que las viviendas de uso turístico tengan un impacto sobre el precio de la vivienda en alquiler. El Estudio parte de algunos artículos generales (ninguno sobre la ciudad de Madrid), y de las quejas de algunas asociaciones de vecinos de Madrid ante el incremento de los precios del alquiler de vivienda en Madrid. No obstante, el Estudio no consigue acreditar que las viviendas de uso turístico hayan contribuido a este efecto en Madrid. Así, el Estudio concluye que “*si bien existen indicios de una relación entre la actividad de las VUT y la variación del precio del alquiler, dicha relación es difícil de cuantificar y precisar*” (pág. 44).

Las razones que aduce el Estudio del Ayuntamiento de Madrid (2017) para no poder acreditar una relación causal entre el crecimiento de las viviendas de uso turístico y el incremento del precio de los alquileres son dos: primero, las dificultades para acceder a datos estadísticos suficientes; y segundo, que hay otros elementos que podrían tener un impacto sobre el precio de los alquileres. Dice a este respecto:

“El estudio ha intentado identificar el impacto cuantitativo de la actividad de las VUT en el Distrito Centro, si bien se han encontrado importantes limitaciones, debido a la ausencia de series de información estadística suficientes, lo que hace difícil establecer modelos de estimación robustos y concluyentes. Por otro lado, atendiendo a los múltiples factores que afectan al desarrollo del precio del mercado de la vivienda es difícil aislar, en términos cuantitativos, el efecto de las viviendas de uso turístico en el mercado de alquiler, si bien existen indicios de una relación entre la actividad de las VUT y la variación del precio del alquiler, dicha relación es difícil de cuantificar y precisar

De manera que, si bien cabe apuntar la existencia de una relación entre la proliferación de las VUT y el incremento de los precios de alquiler de larga duración,

⁴² En el portal Idealista, había anunciadas aproximadamente 147.000 viviendas en alquiler en 2017. De estas viviendas, solo el 7% se alquilan para uso turístico lo que parece indicar que su impacto en el conjunto de Madrid sería reducido.

también cabe apuntar a otros elementos que estarían teniendo también una influencia de diverso grado...” (pág. 44).

De hecho, los datos estadísticos que contiene el Estudio del Ayuntamiento de Madrid (2017) no respaldan la relación indiciaria entre el crecimiento de las viviendas de uso turístico en la ciudad de Madrid y el incremento de los precios de los alquileres. Como muestra, el propio Estudio concluye que *“Este aumento de rentas de alquiler sin embargo no ha sido tan acusado en el Distrito Centro, donde más concentración de VUT se produce, sino que en otros distritos el crecimiento ha sido más significativo”* (pág. 65).

En suma, el Ayuntamiento de Madrid basa la medida adoptada en una relación teórica entre las viviendas turísticas y los precios de los alquileres, pero no consigue aportar evidencia de que dicha relación teórica se esté produciendo en la realidad en la ciudad de Madrid. Sin embargo, el Acuerdo recurrido realiza un salto lógico al asumir que las viviendas turísticas tienen un impacto sobre los precios del alquiler en Madrid.

Es por ello relevante analizar si existen datos, siquiera a nivel indiciario, que respalden la conclusión del Ayuntamiento de que las viviendas turísticas tienen un impacto sobre los precios del alquiler en Madrid. Para ello, a continuación, revisamos los datos disponibles al respecto y las conclusiones de los principales estudios que se han llevado a cabo sobre la relación entre viviendas turísticas y precios de la vivienda.

a) Evidencia sobre la evolución reciente del precio del alquiler en la ciudad de Madrid y su relación con las viviendas de uso turístico

En los últimos años, se ha producido un aumento generalizado en el precio del alquiler en España, consecuencia fundamentalmente de la recuperación económica. Aunque la mejora del poder adquisitivo de la población es un factor determinante en el incremento del precio del alquiler, hay otros factores relevantes para explicar este precio como son el parque de viviendas en alquiler, la evolución del mercado de compra-venta de vivienda y el marco regulatorio de los arrendamientos⁴³.

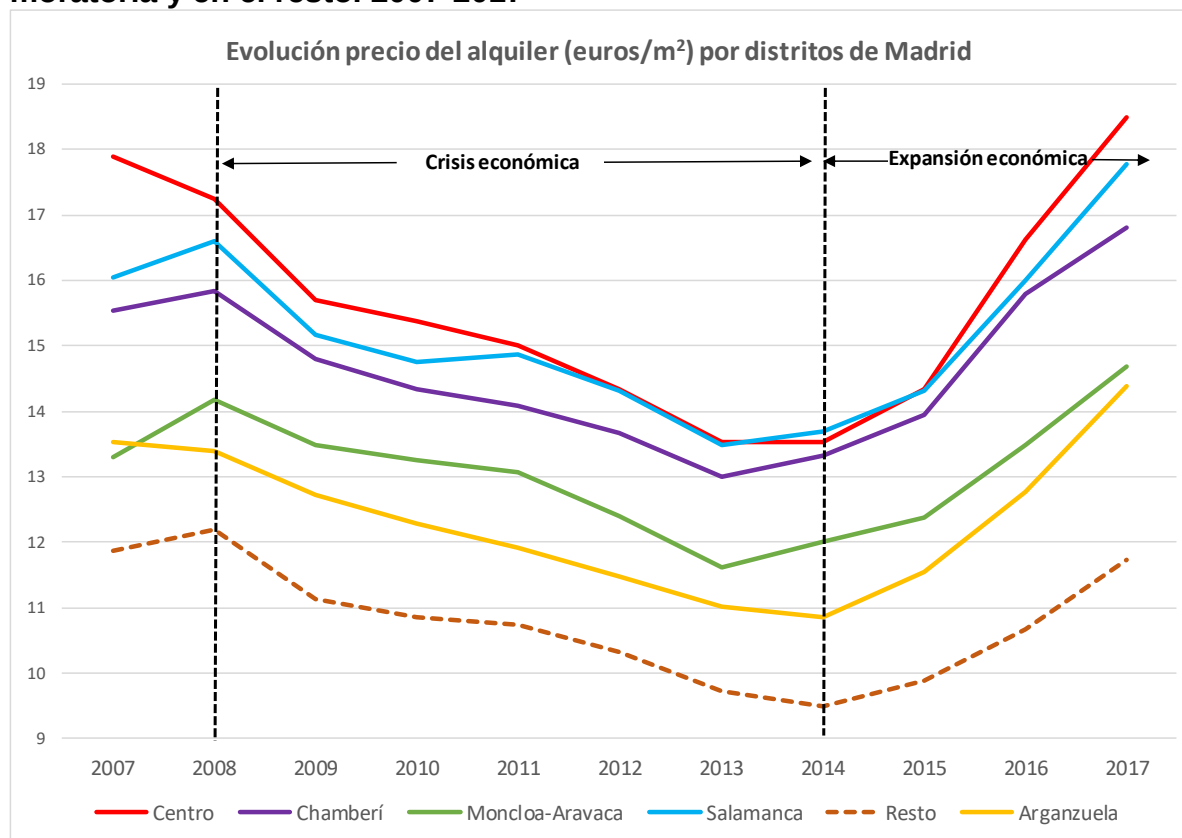
Separar el impacto de cada uno de estos factores es sumamente complejo y se requiere de técnicas econométricas sofisticadas para poder cuantificar el efecto “causal” de cada uno de ellos sobre el precio del alquiler. Los estudios que hacen uso de estas técnicas se revisan en el apartado siguiente, aunque ninguno utiliza datos para la ciudad de Madrid.

⁴³ La reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) en 2013 limitó la duración de los contratos de arrendamiento a 3 años. Al cabo de este periodo, se produce una renegociación del precio del alquiler. Esta reforma coincidió con el fin de la recesión económica en España por lo que, cuando los contratos firmados en 2013 vencieron en 2016, los precios se renegociaron al alza por coincidir ya con el periodo de expansión económica.

En el Gráfico 8, se analiza la evolución del precio del alquiler en el conjunto de Madrid, en los distritos afectados por la moratoria y en el resto de distritos en el periodo 2007-2017. Este periodo se puede dividir en dos sub-periodos diferenciados: la crisis económica, que comienza a finales del año 2008⁴⁴ y termina a finales del año 2013, y la recuperación económica, que empieza en 2014 y continúa en 2017, el final del periodo considerado.

Se observa que la evolución del precio del alquiler, tanto en los distritos afectados por la moratoria como en el resto de distritos de Madrid sigue, en líneas generales, la evolución de la economía; el precio cae durante la crisis y se incrementa con el crecimiento de la economía. También observamos que el precio del alquiler en estos distritos es mayor que en el resto, lo que se explica por su mayor renta media⁴⁵.

Gráfico 8. Evolución del precio del alquiler en los distritos afectados por la moratoria y en el resto. 2007-2017



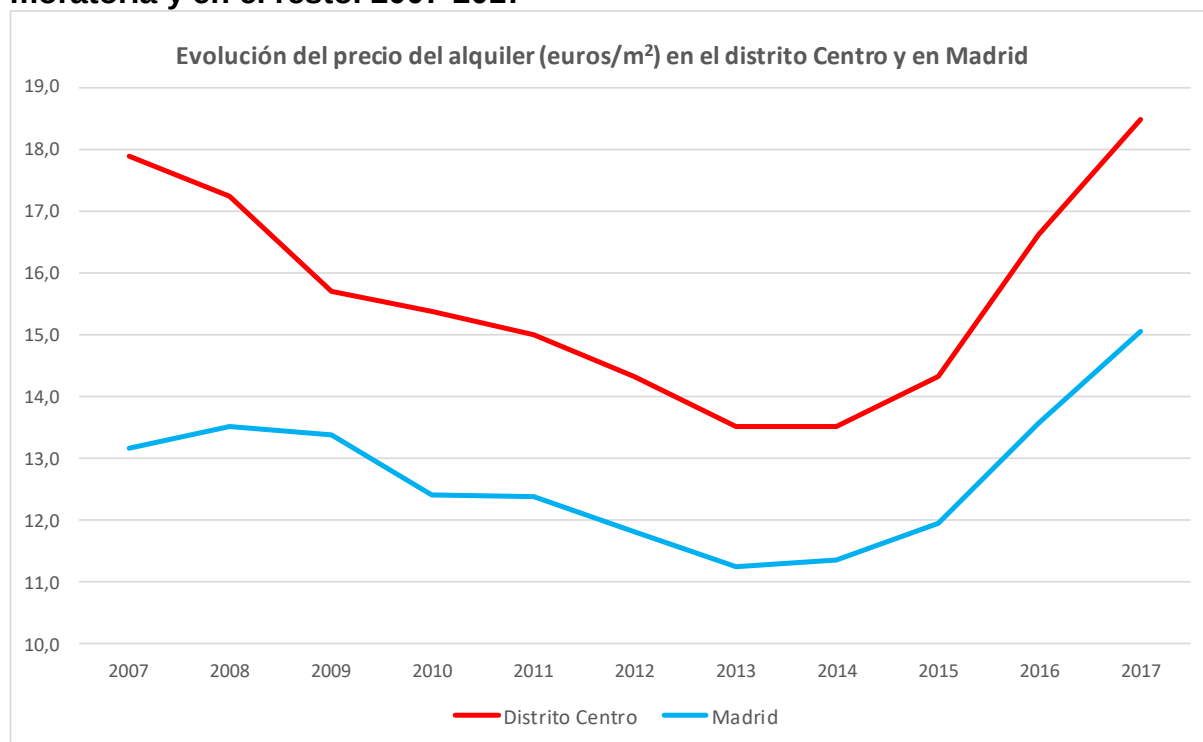
Fuente: Idealista.

⁴⁴ Según datos del INE, la tasa de crecimiento del PIB es negativa a partir del tercer trimestre de 2008, fecha en la que se considera que España entra en recesión.

⁴⁵ El promedio de renta neta por hogar de los distritos de Centro, Arganzuela, Salamanca, Chamberí y Moncloa-Aravaca era en 2014 de 49.028 euros frente a 37.756 del resto de distritos. Sin embargo, el distrito de Sol tiene una renta neta media por hogar de 30.197 euros, inferior al conjunto de Madrid (40.440 euros). Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

En el gráfico siguiente, se presenta la evolución del precio del alquiler en el distrito Centro y en el conjunto de Madrid. Como se ha mencionado anteriormente, en el distrito Centro, el peso de las viviendas de uso turístico sobre el total de viviendas del distrito es muy superior al promedio de Madrid. Por lo tanto, si el impacto de estas viviendas sobre el precio del alquiler fuera significativo, se apreciaría una evolución distinta en este distrito respecto al conjunto de la ciudad. Se observa que eso no sucede puesto que el distrito Centro y Madrid siguen tendencias paralelas⁴⁶. Además, el diferencial entre el precio del distrito Centro y el conjunto de Madrid es ahora menor que antes del comienzo de la crisis, en 2007, cuando prácticamente no existían viviendas de uso turístico: en 2007, la presencia de viviendas turísticas en la ciudad era insignificante, por lo que la diferencia entre el distrito Centro y el resto de distritos de Madrid no se debe a estas, sino a otros factores, como su localización y servicios.

Gráfico 9. Evolución del precio del alquiler en los distritos afectados por la moratoria y en el resto. 2007-2017



Fuente: Idealista.

En conclusión, los datos disponibles no muestran indicios de que las viviendas de uso turístico sean un factor diferencial en la evolución de los precios del alquiler en la

⁴⁶ En el mismo sentido, la evidencia analizada en el Estudio del Ayuntamiento de Madrid (2017) concluye que los precios en el Distrito Centro, donde la incidencia de las viviendas de uso turístico es mayor, han subido menos que en otros barrios.

ciudad de Madrid. Esta ausencia de indicios debería haber llevado al Ayuntamiento de Madrid a analizar con mayor detalle la evidencia empírica antes de concluir que las viviendas de uso turístico incrementan el precio de la vivienda en alquiler y adoptar medidas que restringen severamente la competencia en el mercado.

b) Principales estudios sobre el impacto de las viviendas de uso turístico en el precio del alquiler

En este apartado, se revisan los resultados de estudios en los que se cuantifica el efecto causal de las viviendas de uso turístico sobre el precio del alquiler⁴⁷. Para poder determinar este impacto, se necesita valorar qué habría sucedido en las ciudades y barrios si no hubiera viviendas de uso turístico. Sin la presencia de estas viviendas, los precios del alquiler podrían aumentar en un barrio por la mejora de sus servicios o por la apertura de una estación de metro que hace que este pase a estar bien comunicado con el centro de la ciudad, por ejemplo.

Si se pudieran comparar dos barrios idénticos excepto por la presencia de viviendas de uso turístico (presentes en solo uno de ellos), la diferencia que existiera en el incremento del precio del alquiler se explicaría por la presencia de viviendas de uso turístico y, de esta manera, se aislaría el efecto de estas viviendas sobre el precio del alquiler. Por supuesto, este no es un ejercicio fácil ya que las viviendas de uso turístico no se sitúan de forma aleatoria en los distintos barrios de una ciudad, sino que su localización se debe a las características de estos barrios⁴⁸.

En el estudio de Dayne (2016) para la ciudad de Los Ángeles, se muestra una relación positiva entre el número de alojamientos de la plataforma Airbnb y el precio del alquiler, al comparar vecindarios con diferente proporción de alojamientos turísticos y ver cuál es la diferencia en el incremento de los alquileres entre ellos. Aunque este estudio muestra que existe una correlación positiva entre el número de viviendas de Airbnb y el precio del alquiler, esta pudiera deberse a otros factores que afectan a ambas variables como, por ejemplo, el hecho de que los barrios con mejores servicios son valorados tanto por turistas como por los residentes, lo que encarece los alquileres y explica también la presencia de alojamientos turísticos.

El estudio de Barron y otros (2018) sí que identifica qué porcentaje del incremento de los alquileres en municipios de Estados Unidos se atribuye a la presencia de alojamientos de la plataforma Airbnb. En promedio, estas viviendas son responsables de un 1,8% del incremento total del precio de los alquileres, lo que implica un efecto

⁴⁷ Ninguno de los estudios disponibles es específico de la ciudad de Madrid.

⁴⁸ En el caso de Madrid, no es posible encontrar un distrito idéntico al Centro ya que sus características son totalmente distintas a cualquier otro distrito de Madrid, al estar localizados en él monumentos, museos y gran cantidad de servicios atractivos para los turistas.

positivo pero muy reducido de estas viviendas (puesto más del 98% del incremento de los alquileres se debe a otros factores).

Por otra parte, el estudio de Chaves Fonseca (2016) para el caso del barrio de Santa Mónica en la ciudad de Los Ángeles (Estados Unidos) obtiene, utilizando una metodología distinta a la de los autores anteriores, un resultado similar: el impacto de las viviendas de uso turístico en el precio de los alquileres es insignificante y una explicación plausible para este efecto es la falta de sustitución entre el alquiler de largo plazo y el alquiler turístico para los propietarios de viviendas. Es decir, los propietarios a los que se les prohíbe el alquiler de su vivienda con fines turísticos debido a una nueva regulación en Santa Mónica no ponen su vivienda de forma inmediata en el mercado de alquiler.

Hay otros estudios, como el de Elíasson y otros (2018) para Islandia que obtiene que las viviendas de Airbnb explican un 2% del total del incremento anual en el valor real de las viviendas de este país y el de Segú (2018) para Barcelona, cuyos resultados apuntan a un impacto mayor de las viviendas de Airbnb que los estudios anteriores⁴⁹.

III. CONCLUSIONES

Los Acuerdos del Ayuntamiento de Madrid objeto de análisis en este Informe incorporan barreras de entrada significativas en el mercado de alojamiento turístico de Madrid. Estas barreras, al reducir el número de operadores y plazas de alojamiento turístico en el mercado, elevan el precio medio del alojamiento y reducen la calidad y variedad del mismo. Este efecto se agudiza por cuanto que, en los últimos años, la demanda de alojamiento turístico ha crecido por encima de la oferta en la ciudad de Madrid.

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 los mencionados Acuerdos han de estar justificadas en los principios de necesidad y proporcionalidad. El Ayuntamiento de Madrid no ha acreditado el ajuste de los Acuerdos a tales principios.

En primer lugar, el Ayuntamiento de Madrid ha optado por medidas altamente restrictivas sobre la competencia sin analizar la posible existencia de otras formas de intervención menos restrictivas para lograr los mismos objetivos. De hecho, el Ayuntamiento no ha examinado las razones por las que los mecanismos existentes en la normativa de propiedad horizontal serían insuficientes. Y en caso de haber justificado la necesidad de medidas adicionales, debería haber tenido en cuenta que los límites cuantitativos sobre las viviendas de uso turístico no son una forma eficaz

⁴⁹ Este estudio está siendo objeto de revisión por parte de su autora que indica que los resultados son muy preliminares y deben, por tanto, considerarse con la debida cautela.

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.

En segundo lugar, los datos evidencian que el impacto en términos cuantitativos de las viviendas de uso turístico en la ciudad de Madrid es muy reducido en el conjunto de la ciudad, y moderado en la zona central. En el conjunto de la ciudad, las viviendas de uso turístico son solo el 0,7% del total de inmuebles de uso residencial de Madrid. Estas viviendas se concentran en el casco histórico situado en el distrito Centro. De esta manera, el 8% de las viviendas del distrito centro son viviendas de uso turístico. En el resto de distritos con barrios afectados por la moratoria, el peso de estas viviendas es inferior al 1% del total de inmuebles.

En tercer lugar, los estudios elaborados por el Ayuntamiento de Madrid no acreditan con el rigor debido que las viviendas de uso turístico hayan tenido un impacto sobre los precios del alquiler de la vivienda en Madrid, siquiera de manera indiciaria. No se observa un crecimiento significativamente diferente de los precios del alquiler del distrito centro de Madrid, donde se concentran la mayoría de las viviendas de uso turístico. Los escasos estudios que hay sobre este fenómeno para otras ciudades muestran que la contribución de las viviendas de uso turístico al crecimiento de los precios de la vivienda es muy baja. Por ello, no está justificado limitar el número de viviendas de uso turístico en determinadas zonas de Madrid por no existir evidencia de impacto de estas viviendas en el precio el alquiler en dichas zonas.

En suma, los Acuerdos recurridos suponen 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 28 de septiembre de 2018

El Director del Departamento
Promoción de la Competencia

Joaquín López Vallés

La Técnico de la Subdirección de
Análisis Económico

Laura Romero Valero

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Autoritat Catalana de la Competència, ACCO (2015), “Nota sobre la suspensión de la tramitación de las licencias de alojamientos turísticos por parte del Ayuntamiento de Barcelona”, Autoritat Catalana de la Competència.

Autoritat Catalana de la Competència, ACCO (2016), “Una regulación dinámica en el ámbito del alojamiento turístico”, Autoritat Catalana de la Competència.

Autoritat Catalana de la Competència, ACCO (2017), “Nota sobre la aprobación definitiva del Plan especial urbanístico de alojamientos turísticos (PEUAT) de Barcelona”, Autoritat Catalana de la Competència.

Ayuntamiento de Madrid (2014), “El turismo como actividad económica de la ciudad de Madrid”, Barómetro de Economía de la Ciudad de Madrid 42.

Ayuntamiento de Madrid (2016), “La Oferta de Alojamiento Turístico en Madrid. Características y Distribución Territorial”, Área de Gobierno de Desarrollo urbano Sostenible, Ayuntamiento de Madrid.

Ayuntamiento de Madrid (2017), “Análisis de Impacto de las viviendas de uso turístico en el Distrito Centro”, Red2Red consultores.

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”, *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.

CNMC (2018), “E/CNMC/003/18 Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España”, *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.

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.

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

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

Svarstad, N. (2016), "Competitive effects of Airbnb on the Norwegian hotel market", Master's Thesis, Universidad de Bergen (Noruega).

Zervas, G., D. Proserpio y J.W. Byers (2016), "The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact of Airbnb on the Hotel Industry", Boston U. School of Management Research Paper No. 2013-16.