

INFORME ECONÓMICO COMPLEMENTARIO 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 recurso contencioso-administrativo tramitado ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre los Acuerdos del Ayuntamiento de Madrid en materia de alojamientos turísticos¹. En concreto, el presente informe se refiere a los efectos y justificación del apartado Cuarto del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 26 de julio de 2018 (BOCM de 17 de agosto), que dispone lo siguiente:

“Cuarto.—Suspender la realización y el otorgamiento de actos de uso del suelo, de construcción y edificación y de ejecución de actividades en el ámbito del Plan Especial, que pudieran resultar afectadas por sus determinaciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70.4 de la citada Ley 9/2001 y 120 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio. Esta suspensión, que sustituye a la establecida por el Acuerdo de 1 de febrero de 2018, será por un plazo de un año, cuyo cómputo se inició el 5 de febrero de 2018, fecha en que se publicó el Acuerdo, pudiendo ser ampliable otro año.”

En los siguientes apartados, se describirá el alcance de esta disposición, sus efectos sobre la competencia efectiva en los mercados y su justificación desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente.

I. ALCANCE DE LA DISPOSICIÓN RECURRIDA

El referido Acuerdo de 26 de julio de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid aprobó inicialmente el Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje (PEH), que afecta a diferentes barrios y distritos: Centro, Arganzuela, Retiro, Salamanca, Chamartín, Tetuán, Chamberí, Moncloa-Aravaca, Latina, Carabanchel y Usera.

El apartado Cuarto del referido Acuerdo de 26 de julio de 2018 establece una moratoria de un año, ampliable a otro más, a contar desde el 5 de febrero de 2018 (fecha de inicio de la moratoria anterior, establecida en el Acuerdo de 1 de febrero de 2018), que suspende la posibilidad de cambio de uso de edificios residenciales existentes a uso turístico en los barrios y distritos afectados por el PEH.

¹ Acuerdo de 23 de enero de 2018 de la Comisión de Seguimiento del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (BOAM de 1 de febrero de 2018), Acuerdo de la Junta de Gobierno de ciudad de Madrid de 1 de febrero de 2018 (BOCM de 5 de febrero de 2018) y Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de 26 de julio de 2018 (BOCM de 17 de agosto de 2018).

En concreto, el PEH aprobado inicialmente y la nueva moratoria se establecen por referencia a tres “anillos”: el anillo 1 (que coincide con los límites del distrito de Centro), el anillo 2 (que comprende el distrito de Chamberí completo y parte de los distritos de Chamartín, Salamanca, Retiro, Arganzuela y Moncloa-Aravaca), y el anillo 3 (que se expande a barrios de los anteriores distritos, a los que se suman otros barrios de los distritos de Tetuán, Usera, Carabanchel y Latina). En el Gráfico 1 puede apreciarse la parte de la ciudad de Madrid afectada por la nueva moratoria:

Gráfico 1. Alcance de la nueva moratoria



Fuente: Acuerdo del Ayuntamiento de Madrid de 26 de julio de 2018

Esta nueva moratoria viene, pues, a sustituir a la moratoria que estaba operativa sobre la posibilidad de cambio de uso de edificios residenciales a uso turístico desde el pasado 5 de febrero, ampliando su alcance a los barrios y distritos indicados en el párrafo anterior. Como puede apreciarse en la Tabla 1, la nueva moratoria amplía

significativamente el número de distritos y barrios afectados respecto a la anterior moratoria.

Tabla 1. Comparativa de distritos y barrios afectados por la moratoria inicial y la nueva moratoria

Anillo	Moratoria inicial		Nueva moratoria	
	Distrito	Barrios	Distrito	Barrios
1	Centro	Palacio, Embajadores, Cortes, Justicia, Universidad, Sol	Centro	Palacio, Embajadores, Cortes, Justicia, Universidad, Sol
2	Chamberí	Trafalgar	Chamberí	Gaztambide, Arapiles, Trafalgar, Almagro, Ríos Rosas, Vallehermoso
			Chamartín	El Viso
	Salamanca	Recoletos, Goya	Salamanca	Recoletos, Goya, Lista, Castellana
			Retiro	Pacífico, Ibiza, Jerónimos, Niño Jesús
	Arganzuela	Palos de Moguer	Arganzuela	Imperial, Acacias, Chopera, Delicias, Palos de Moguer, Atocha
	Moncloa-Aravaca	Argüelles	Argüelles	
3			Tetuán	Bellas Vistas, Cuatro Caminos, Castillejos, Almenara, Valdeacederas, Berruete
			Chamartín	Prosperidad, Ciudad Jardín, Hispanoamérica, Nueva España, Castilla
			Salamanca	Guindalera, Fuente del Berro
			Retiro	Estrella, Adelfas
			Arganzuela	Legazpi
			Usera	Almendrales, Moscardó
			Carabanchel	Comillas, Opañel, San Isidro
			Latina	Los Cármenes, Puerta del Ángel
		Moncloa-Aravaca	parte de Casa de Campo, parte de Ciudad Universitaria	

Fuente: Acuerdos del Ayuntamiento de Madrid de 1 de febrero de 2018 y de 26 de julio de 2018.

Además, la nueva moratoria modula también el alcance de la moratoria inicial en cuanto a la tipología de alojamiento turístico afectado. La primera moratoria se refería

a toda clase de alojamientos turísticos en el distrito Centro², pero en el resto de distritos se refería exclusivamente a las viviendas de uso turístico³. La nueva moratoria se refiere a toda clase de alojamientos turísticos en todos los distritos y barrios afectados.

II. EFECTOS DE LA DISPOSICIÓN RECURRIDA SOBRE LA COMPETENCIA

Como se concluyó en el Informe Económico de 28 de septiembre de 2018 que acompañó a la demanda formulada en relación con los Acuerdos del Ayuntamiento de Madrid de 23 de enero y 1 de febrero (en adelante, Primer Informe Económico), estos Acuerdos *“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”*.

Los efectos de esta nueva moratoria continúan los de la moratoria anterior – impugnada por la CNMC –, que ha surtido efectos desde el 5 de febrero hasta el 17 de agosto de 2018. La reformulación de la moratoria aprobada en febrero mediante el Acuerdo de 26 de julio modifica el ámbito y el alcance de aquella circunscribiéndolo al PEH, pero mantiene la problemática ya detectada y que ha justificado la interposición del recurso contencioso-administrativo.

En relación con las viviendas de uso turístico (VUT), el efecto práctico de ambas moratorias está supeditado al Acuerdo de la Comisión de Seguimiento de 23 de enero de 2018, que estableció la exigencia de título habilitante para los apartamentos turísticos (AT) y las viviendas que se destinen al uso turístico, en su totalidad, bajo el principio de unidad de explotación empresarial, y por tiempo superior a 3 meses (VUT profesionales). Ninguna de las moratorias tendría efectos sobre las VUT si no se hubiese aprobado el Acuerdo de enero de 2018 exigiendo título habilitante, cuya concesión es, precisamente, lo que las moratorias vienen a suspender.

Pues bien, tras la aprobación inicial de PEH y de la segunda moratoria, los obstáculos para el desarrollo de una competencia efectiva derivados de la misma, continúan y se amplían, toda vez que la exigencia de título habilitante, prevista en el Acuerdo de 23 de enero de 2018, se mantiene.

² Uso de servicios terciarios en su clase de hospedaje, en régimen de interrelación de uso compatible, en edificios existentes de uso residencial.

³ Uso de servicios terciarios, en la modalidad de vivienda de uso turístico de la clase de hospedaje, en régimen de interrelación de uso compatible, en edificios existentes de uso residencial.

Como se señalaba en el Primer Informe Económico, en enero de 2018, había un total de 16.288 alojamientos listados en la plataforma Airbnb en la ciudad de Madrid, de los cuales 7.141 (el 44%) eran viviendas disponibles durante más de 3 meses al año y que, por tanto, se veían afectadas directamente por la exigencia de título habilitante.

Los últimos datos disponibles de la página web Inside Airbnb muestran que el número de VUT ha crecido, situándose en 17.301 en noviembre de 2018⁴. Sin embargo, un análisis más detallado de los datos muestra algunos cambios en la composición las VUT entre enero (inmediatamente antes de la aprobación de las moratorias) y noviembre de 2018, que coinciden con los efectos restrictivos sobre la competencia esperados.

Por un lado, la disponibilidad media de las VUT en Madrid se redujo entre enero y noviembre de 187 días/año a 165 días/año (caída del 12%). Las VUT disponibles por un periodo superior a 3 meses al año (umbral a partir del cual se exige título habilitante, conforme al Acuerdo del Ayuntamiento de Madrid de 23 de enero) se redujeron un 3% entre enero y noviembre de 2018.⁵

Por otro lado, en el distrito Centro, afectado por la primera moratoria, la disponibilidad media de las VUT se redujo de 191 días/año a 170 días/año (caída del 11%), y las VUT disponibles por un periodo superior a 3 meses al año cayeron un 2%.⁶

Es previsible, por tanto, que la nueva moratoria continúe y extienda los efectos anteriores, reduciendo la disponibilidad de VUT en los distritos y barrios afectados por la moratoria. De acuerdo con datos de Inside Airbnb, el 58% de las VUT existentes en Madrid están ubicadas en los distritos y barrios afectados por la primera moratoria. La segunda moratoria afecta al 86% de VUT. Si solo se computan las VUT completas (es decir, sin tener en cuenta las que se alquilan por habitaciones), el 68% de las VUT completas están ubicadas en la zona afectada por la primera moratoria, mientras que la segunda moratoria amplía este porcentaje hasta el 92%.

III. VALORACIÓN DE LA DISPOSICIÓN RECURRIDA DESDE LA ÓPTICA DE LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD

El objetivo del PEH es la defensa del uso residencial y de su entorno urbano “*en aquellas áreas en las que se ve amenazado por el uso de hospedaje, actuando*

⁴ Fuente: www.insideairbnb.com. Consultada el 28 de diciembre de 2018.

⁵ Fuente: elaboración propia a partir de datos disponibles en www.insideairbnb.com. Consultada el 28 de diciembre de 2018.

⁶ Fuente: elaboración propia a partir de datos disponibles en www.insideairbnb.com. Consultada el 28 de diciembre de 2018.

mediante una nueva regulación de usos compatibles y autorizables, para preservar el uso residencial en las áreas residenciales centrales de la ciudad”.

Según se indica en el Informe Jurídico relativo al PEH, con dicho Plan se pretende defender las áreas residenciales centrales de la ciudad como ámbitos de residencia permanente, frente al desplazamiento de ésta por el alojamiento turístico de carácter temporal. Asimismo, en dicho Informe jurídico se concluye que del expediente queda acreditado que *“el PEH está justificado por la necesidad de garantizar el bienestar y la convivencia de vecinos y vecinas en la ciudad de Madrid y de establecer un equilibrio entre las necesidades de los no residentes y el mantenimiento de la actividad comercial.”*

Asimismo, en el Informe Jurídico relativo al PEH, se lleva a cabo un breve análisis del mismo desde la óptica de la Directiva de Servicios, concluyendo que las medidas previstas están justificadas de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad. En concreto, se indica que el PEH no trata de *“establecer obstáculos a la libre prestación de servicios y al mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado, sino de establecer una regulación necesaria y proporcionada en defensa del interés general, con ponderación de intereses concurrentes como pueden ser: libre competencia, libertad de establecimiento, intereses económicos, derechos del consumidor, calidad de vida, acceso a la vivienda, nuevos modelos de prestación de servicios y economía colaborativa, etc.”*

El Informe jurídico concluye señalando que las medidas propuestas se justifican en *“el principio de necesidad (orden público, seguridad pública, protección del medio ambiente, garantía del acceso a la vivienda) y se establecen unas medidas proporcionadas que mantienen la coexistencia entre los distintos usos en la ciudad con una mínima distorsión que garantice la convivencia de los mismos con garantía de mantenimiento del uso residencial en la ciudad ante una proliferación de usos que podrían llegar a desvirtuar la esencia del mismo en el ámbito de actuación del Plan Especial”.*⁷

La motivación de las medidas incluidas en el PEH se desarrolla principalmente en los documentos “Diagnóstico del Alojamiento Turístico en la Ciudad de Madrid” y “Memoria – Informe de ordenación y propuesta”.

En los citados informes, se estudian un conjunto de indicadores con el fin de detectar los problemas procedentes de la situación actual del uso terciario de hospedaje en determinados barrios y de su regulación.

⁷ Página 10 del Informe jurídico.

Ahora bien, al igual que sucedió con el recurso contra el Acuerdo de 1 de febrero de 2018, ni los informes elaborados por el Ayuntamiento ni los datos existentes evidencian que las viviendas de uso turístico incidan en los problemas destacados por el consistorio en la medida que este les atribuye ni justifican la proporcionalidad de las medidas tomadas mediante los Acuerdos que concretan la primera y la segunda moratoria, objeto del presente recurso contencioso – administrativo. Para la aplicación de las significativas restricciones contenidas en ambas moratorias, el interés general requiere un estudio analizando la efectividad de estos instrumentos y la necesidad de intervención en caso de que concluyera que no son suficientes.

El análisis realizado por el Ayuntamiento se refiere principalmente a las medidas contempladas en el PEH aprobado inicialmente (que no es objeto del recurso contencioso-administrativo formulado por la CNMC). No existe un análisis diferenciado sobre la necesidad y proporcionalidad de la extensión de la moratoria a otros distritos y barrios y a otras formas de alojamiento, además de las VUT. Algunas de las conclusiones alcanzadas por el Ayuntamiento de Madrid se refieren a riesgos que pueden terminar materializándose en el medio o en el largo plazo.

Sin embargo, la moratoria es una medida excepcional desde la óptica de la competencia efectiva y de las libertades de establecimiento y circulación, por cuanto que supone alterar las condiciones de acceso y ejercicio de las actividades económicas con efecto inmediato, y sus efectos se extienden durante un plazo determinado (en este caso, un año con posibilidad de extensión a otro), lo cual conlleva que algunos de los riesgos detectados no tendrán ocasión de materializarse en el tiempo de vigencia de la moratoria.

Por otro lado, la moratoria, aunque se adopte por el Ayuntamiento de Madrid como una acción accesoria a la aprobación inicial del PEH, tiene un impacto propio y diferente sobre la competencia que el propio PEH. En efecto, la moratoria supone una prohibición absoluta de entrada (temporal) para nuevos operadores, y expulsa del mercado a los operadores que estuvieran presentes en el mercado, pero no cumplan con las condiciones exigidas durante la vigencia de la moratoria, que pueden diferir de las exigidas en el PEH.

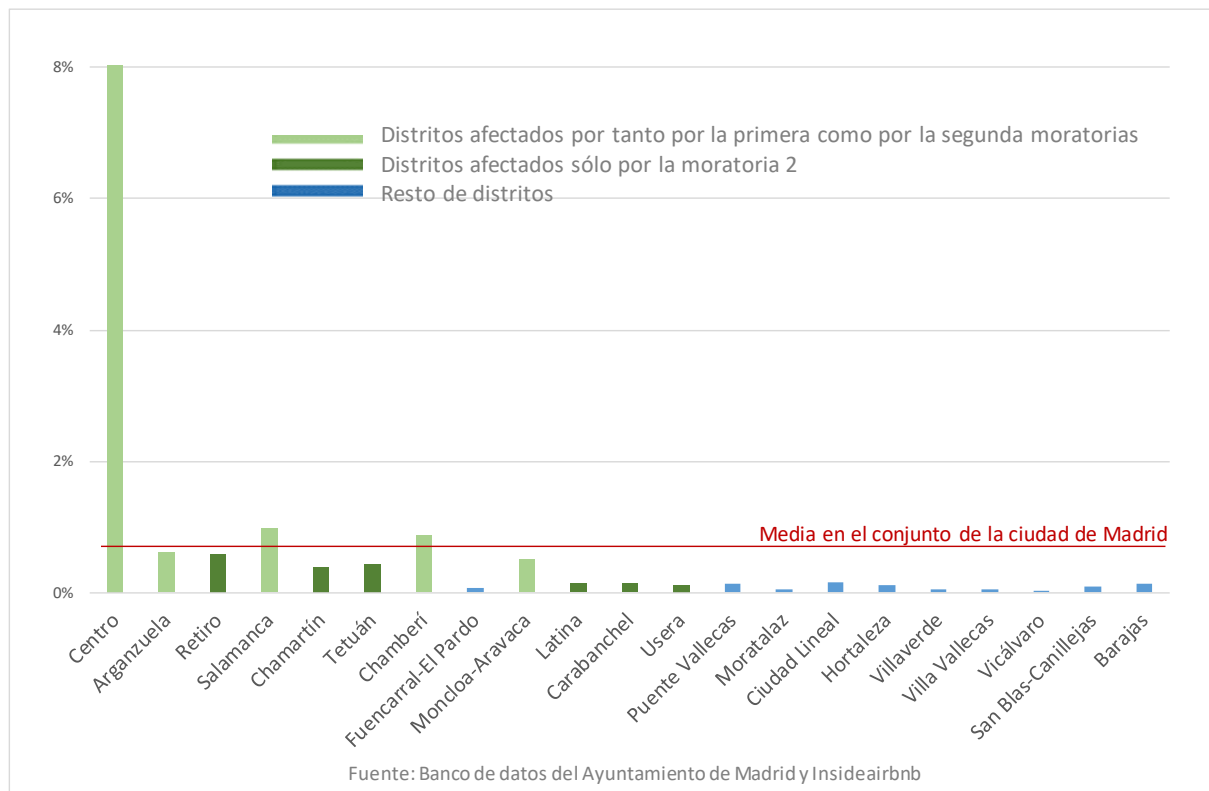
Por ello, el análisis de la necesidad y proporcionalidad de la ampliación de la moratoria debe centrarse en los aspectos que son propios a esta, y no en los aspectos más propios del PEH. En este sentido, son plenamente válidas y extrapolables a la nueva moratoria las conclusiones que se alcanzaron en el Primer Informe Económico sobre la necesidad y proporcionalidad de la primera moratoria, a las que se remite el presente informe.

No obstante, dado que la disposición recurrida amplía el alcance zonal de la moratoria inicial, procede realizar algunas consideraciones a este respecto.

En primer lugar, el impacto previsible de las VUT sobre la congestión de determinadas zonas de Madrid y sobre los precios de la vivienda en el corto plazo depende fundamentalmente de su peso relativo. Como señalaba el Primer Informe Económico, un dato indicativo de que no es evidente que la contribución de las VUT a estos problemas sea de un orden de magnitud muy elevado es que solo representan el 0,7% del total de inmuebles de uso residencial en Madrid.

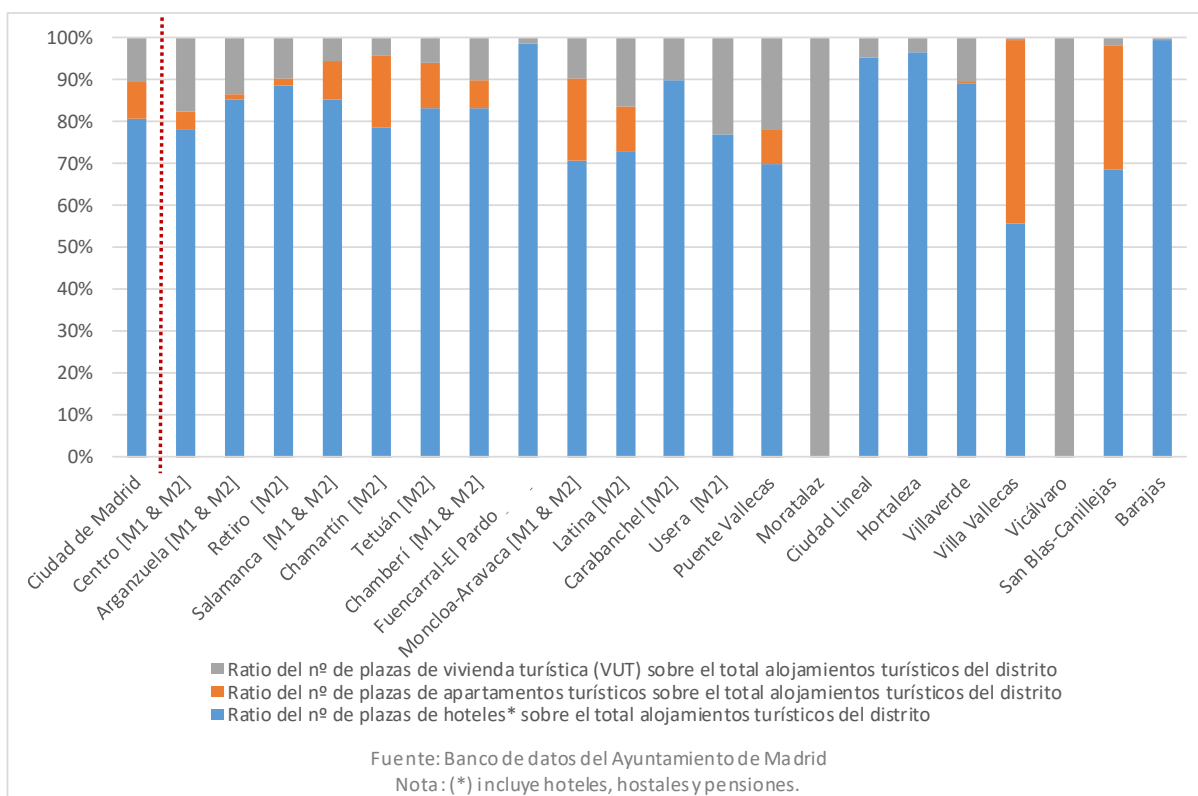
Pero este porcentaje varía significativamente según distritos y barrios, ya que la distribución de las VUTs no es uniforme en la ciudad. En los distritos afectados por la nueva moratoria, el peso de las VUT sobre el parque de viviendas es mucho más reducido. En los distritos afectados por la primera moratoria, el peso de las VUT sobre el parque de inmuebles residenciales solo supera el 1% en el distrito Centro (donde las VUT suponen el 8% del parque). En los distritos afectados por la nueva moratoria, el peso de las VUT sobre el parque de inmuebles está en todos ellos por debajo del 0,7%.

Gráfico 2. Ratio entre las viviendas de uso turístico y total de inmuebles por distritos de Madrid, %



En segundo lugar, como se ponía de manifiesto en el Primer Informe Económico, no solo las VUT, sino todas las formas de alojamiento turístico, pueden contribuir a los problemas referidos de congestión y acceso a la vivienda. La contribución relativa de cada forma de alojamiento dependerá, entre otros factores, de su número, de su disponibilidad a lo largo del año y de su grado de ocupación. Pues bien, se destacaba en dicho Informe que en el conjunto de la ciudad tan solo el 10% de las plazas de alojamiento turístico corresponde a viviendas turísticas. Además, por distritos, se confirma nuevamente una heterogeneidad. En todos los distritos de Madrid dominan los hoteles (salvo en Moratalaz y Vicálvaro, donde no existen establecimientos de hoteles). En los distritos afectados por la primera moratoria, las VUT aportan el 18% de las plazas de alojamiento en el distrito Centro y un 5% en el distrito Salamanca. En los distritos afectados por la segunda moratoria, el peso de las VUT respecto a las plazas totales de alojamiento turístico alcanza el 23% en Usera, pero en la mayoría de distritos no llega al 10%.

Gráfico 3. Distribución del número de plazas en los distintos tipos de alojamientos turísticos por distrito en Madrid



IV. CONCLUSIONES

El Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Madrid el 26 de julio de 2018, además de aprobar inicialmente el PEH, suspende temporalmente la realización y otorgamiento de actos de uso del suelo, de construcción y edificación y de ejecución de actividades en el ámbito del PEH, remplazando a una moratoria previa de alcance espacial más limitado. Esta previsión despliega sus efectos prácticos sobre las VUT por la existencia de un Acuerdo previo del Ayuntamiento de Madrid, de 23 de enero de 2018, que condiciona la operación de las VUT a la obtención de un título habilitante. Por ello, en la práctica la moratoria adoptada en el Acuerdo de 26 de julio lo que hace es continuar y ampliar los efectos del Acuerdo de 23 de enero de 2018.

Desde el punto de vista de la competencia, la nueva moratoria despliega unos efectos sobre la competencia similares en cuanto a su forma a los de la moratoria anterior, iniciada en febrero de 2018, pero mayores por su mayor alcance espacial, ya que se extiende a un número superior de distritos y barrios de la ciudad de Madrid.

El análisis efectuado en este informe evidencia que la documentación y motivaciones expresadas en sus acuerdos por el Ayuntamiento de Madrid no muestran con el rigor exigible la existencia de un vínculo causal entre las restricciones impuestas sobre las libertades de establecimiento y circulación por la adopción de la moratoria y las razones de imperioso interés general invocadas por el Ayuntamiento de Madrid.

Madrid, 28 de diciembre de 2018

Jefe de Área de la Subdirección de
Análisis Económico

Teresa Kuchkovsky Jiménez

El Director del Departamento
Promoción de la Competencia

Joaquín López Vallés