

INFORME ECONÓMICO SOBRE LA MODIFICACIÓN PORMENORIZADA DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE BILBAO EN LO RELATIVO A LA REGULACIÓN DEL USO DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO– LA/05/2018

Este Informe se realiza en el marco del proceso de recurso tramitado ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en aplicación del artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, contra la modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU) de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico.

El 25 de enero de 2018, el Pleno del Ayuntamiento de Bilbao aprobó definitivamente la modificación pormenorizada del PGOU de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso del alojamiento turístico, siendo publicada dicha modificación en el Boletín Oficial de Bizkaia el 13 de febrero de 2018.

Esta modificación incluye a las viviendas de uso turístico dentro del uso de equipamiento (uso 3) en la situación 7.1, diferenciándolas así de otros establecimientos de alojamiento turístico. Mediante esta clasificación, el Ayuntamiento de Bilbao establece una serie de restricciones a la implantación de las viviendas de uso turístico en la ciudad de Bilbao limitando su ubicación a las plantas baja o primera de los edificios residenciales, cuando las viviendas de uso turístico no cuenten con acceso independiente del resto de viviendas y, en el caso de contar con dicho acceso, a situarse siempre por debajo de las viviendas de uso residencial.

Además, el Ayuntamiento establece un requisito adicional para el acceso de las viviendas de uso turístico al mercado, exigiéndoles un informe urbanístico para poder operar y restringe el alquiler turístico de habitaciones, limitando su número por vivienda a un máximo de 3 habitaciones.

El objetivo de este Informe es realizar un análisis económico de los efectos de las restricciones a la competencia incorporadas en la modificación del PGOU de Bilbao y valorar estas restricciones desde los principios de la regulación eficiente.

Las medidas contenidas en la modificación del PGOU suponen un obstáculo a la competencia en el mercado de alojamiento turístico de Bilbao en la medida en que impiden el acceso al mercado a las viviendas de uso turístico que no cumplan con los requisitos de altura de planta exigido y/o acceso independiente. Por tanto, dicha modificación reduce la competencia en el mercado, lo que favorece a los operadores ya establecidos –fundamentalmente hoteles y establecimientos similares-, y perjudica a los consumidores, que tienen que pagar precios más elevados por los servicios de alojamiento.

Además, las restricciones incorporadas en la modificación del PGOU 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 Bilbao. En el apartado II, se realiza un análisis económico de las restricciones a la competencia incorporadas en la modificación del PGOU de Bilbao, 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 BILBAO

I.1. El mercado de alojamiento turístico: aspectos económicos

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

En el sector de alojamiento turístico, los distintos establecimientos compiten mediante la diferenciación de los servicios que ofrecen, en términos de las características del producto (calidad del alojamiento u oferta de servicios complementarios) y en términos de localización. La localización es una variable fundamental para competir en el mercado y los alojamientos turísticos tienden a concentrarse en determinadas zonas, más atractivas para los turistas por sus servicios, centros de ocio o atracciones turísticas. En el caso del turismo urbano, estas zonas coinciden con el centro histórico de las ciudades y barrios adyacentes.

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

características o a una tipología de alojamiento que se ajustan mejor a sus necesidades que los alojamientos tradicionales¹.

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)², especialmente cuando la demanda tiene un componente estacional. En este contexto, las viviendas de uso turístico aportan capacidad de alojamiento en periodos de demanda alta, contribuyendo a paliar la rigidez de la oferta tradicional y reduciendo el precio medio del alojamiento.

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

Las plataformas digitales reducen los costes de búsqueda de los usuarios, proporcionando información detallada sobre las características de los alojamientos y disminuyen enormemente los costes de transacción, al incorporar sistemas de pago electrónicos que agilizan los intercambios económicos. Además, las plataformas permiten a los particulares acceder al mercado aun careciendo de los recursos de las empresas tradicionales, como la experiencia comercial (Horton y Zeckhauser (2016)).

Por último, las plataformas incorporan mecanismos de reputación que reducen significativamente los problemas de información asimétrica tradicionales del mercado de alojamiento turístico, proporcionando a los usuarios información de cómo ha sido la experiencia previa de otros usuarios en ese alojamiento. Estos sistemas de valoración permiten generar reputación y confianza y proporcionan incentivos a prestar el servicio con calidad, sustituyendo a los sistemas de certificación pública de los alojamientos tradicionales³.

¹ 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.).

² El precio en periodos de punta se incrementa para ajustar la demanda a la oferta (rígida) de alojamiento y disminuye en periodos de baja demanda.

³ 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.

En la actualidad, las viviendas de uso turístico compiten de forma directa con los alojamientos tradicionales⁴. Una mayor competencia tiene efectos positivos en términos de precios, variedad, calidad, flexibilidad e innovación en el mercado de alojamiento turístico, que benefician a los consumidores y a la economía en su conjunto.

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

En el año 2016, el número de locales de servicios de alojamiento⁵ en España ascendió a 28.338 (25.838 empresas), con 284.690 empleados y una cifra de negocios de 22.349 millones de euros, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)⁶. En el País Vasco, el número de locales de servicios de alojamiento ascendió a 850 en ese año, con 5.543 empleados y una cifra de negocios de 406,7 millones de euros.

El servicio de alojamiento turístico⁷ se presta por diferentes establecimientos: establecimientos hoteleros (hoteles y pensiones), apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico⁸.

La oferta hotelera en el País Vasco alcanzó en 2017 los 576 establecimientos, con un total de 28.491 plazas hoteleras⁹. El 61% de estas plazas se concentra en hoteles de 3 a 5 estrellas, que son el 20% del total de establecimientos hoteleros (117 hoteles).

⁴ La evidencia empírica muestra que los alojamientos ofertados a través de la plataforma Airbnb compiten de forma directa con los hoteles, siendo los hoteles de bajo precio y no enfocados a un turismo de negocio los más afectados por la presencia de Airbnb (ver Zervas et al. (2016) para el caso de Texas y Svarstad (2016) para el caso de Oslo).

⁵ 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.

⁶ Estadística Estructural de Empresas: Sector Servicios.

⁷ La Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País Vasco (en adelante, Ley vasca de Turismo) considera en su artículo 2.e) como servicio turístico de alojamiento “cuando se facilite hospedaje o estancia a las personas usuarias de servicios turísticos, con o sin manutención”.

⁸ Las viviendas de uso turístico se definen en el artículo 53 de la Ley vasca de Turismo como aquellas “que se ofrezcan o comercialicen como alojamiento por motivos turísticos o vacacionales, siendo cedidas temporalmente por la persona propietaria, explotadora o gestora y comercializadas directamente por ella misma o indirectamente, a terceros, de forma reiterada o habitual y a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad “.

⁹ Datos de Eustat (Instituto Vasco de Estadística).

La ciudad de Bilbao, con un total 7.891 plazas en el año 2017, es la capital vasca con mayor capacidad hotelera del País Vasco (28% de las plazas). La mayor parte de esta capacidad (78,6% de las plazas) se concentra en hoteles de 3 a 5 estrellas, que son el 30,3% de los establecimientos de la ciudad y el 21,4% restante en hoteles de 1 a 2 estrellas y pensiones.

Tabla 1. Establecimientos hoteleros de Bilbao por categoría. Año 2017

	Establecimientos	%Total	Habitaciones	% Total	Plazas	% Total
Hoteles 3*, 4* y 5*	23	30,3%	3.141	77,6%	6.204	78,6%
Hoteles 1*, 2* y pensiones	53	69,7%	908	22,4%	1.687	21,4%
Total Hoteles	76	100,0%	4.049	100,0%	7.891	100,0%

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

El alojamiento en viviendas de uso turístico (VUT) incluye viviendas que se ceden en su totalidad para este uso y habitaciones en viviendas de particulares. En la actualidad, no existen fuentes estadísticas oficiales que permitan su cuantificación en el País Vasco, por lo que se recurre a un estudio realizado por el Gobierno Vasco¹⁰, publicado en octubre de 2017, y a otro de la Autoridad Vasca de Competencia¹¹, publicado en julio de 2018.

En la actualidad, las tres plataformas de alojamiento principales, Airbnb, HomeAway y TripAdvisor¹², cuentan con 4.676 anuncios (*listings*) en el País Vasco, que se corresponden con 3.648 alojamientos, ya sean viviendas completas o habitaciones para uso turístico¹³, con un total de 16.480 plazas de alojamiento¹⁴.

Según el estudio del Gobierno Vasco, Bilbao contaba con 620 VUT (viviendas completas y habitaciones de uso turístico) en 2017, teniendo en cuenta los anuncios no duplicados de las tres plataformas anteriores. Aunque el estudio no proporciona el

¹⁰ Gobierno Vasco (2017a): "Estudio para estimación de la oferta clandestina de viviendas y habitaciones de uso turístico en Euskadi".

¹¹ Autoridad Vasca de Competencia (2018): "Estudio sobre mejores prácticas y análisis comparado de la regulación de las viviendas de uso turístico".

¹² La plataforma más utilizada es Airbnb, con más del 60% de los anuncios, seguida de HomeAway (20%) y TripAdvisor.

¹³ Según Gobierno Vasco (2017a), un 22% de los alojamientos se anuncian en dos o más plataformas.

¹⁴ La capacidad promedio de las VUT en el País Vasco ascendería, según Gobierno Vasco (2017), a 4,52 plazas por alojamiento, cifra un 13,2% superior que la capacidad promedio de los alojamientos de Airbnb en abril de 2017 (4 plazas por alojamiento).

número de plazas de alojamiento asociadas a estas viviendas, esta cifra se puede estimar y ascendería (aproximadamente) a 2.008 plazas¹⁵.

En la tabla siguiente, se compara la oferta proporcionada por las VUT con la oferta hotelera. Aunque las VUT eran el 89,1% del total de establecimientos en 2017, aportaron solo el 20,3% de plazas de alojamiento¹⁶.

Tabla 2. Estimación de la oferta de alojamiento turístico en Bilbao. Año 2017

	Establecimientos	%Total	Plazas	% Total
Hoteles*	76	10,9%	7.891	79,7%
VUT	620	89,1%	2.008	20,3%
Total	696	100,0%	9.899	100,0%

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

(*) Incluye hoteles y pensiones.

Si se considera la plataforma más importante, Airbnb, el número de VUT en 2017¹⁷ se elevó a 2.874 en el conjunto del País Vasco, con un 62% de viviendas completas (1.781) y un 38% de habitaciones (1.093). En el caso de Bilbao, el número de VUT ascendió a 456 en esa fecha, con un 52% de viviendas completas (237) y el 48% restante de habitaciones¹⁸.

La evolución en la oferta de plazas hoteleras en Bilbao en los últimos diez años (2008-2017) muestra un crecimiento significativo, con un incremento acumulado del 30,6%, y un aumento en el número de establecimientos hoteleros del 76%, lo que indica que

¹⁵ Para el cálculo de esta cifra se ha utilizado la información de la página web <https://lab.montera34.com/airbnb/euskadi/> que proporciona información sobre la capacidad de las VUT de Airbnb en Bilbao que, a fecha 24 marzo de 2017, ascendían a 456 con un total de 1.480 plazas (3,24 plazas por VUT). Se extrapola la capacidad media de las VUT de Airbnb al total de VUT de Bilbao por ser esta la plataforma más importante.

¹⁶ No se dispone de información sobre el número de apartamentos turísticos en Bilbao. Si extrapolamos los datos disponibles para el conjunto del País Vasco, su peso en la oferta de alojamiento turístico sería reducido. Según datos de Eustat, el número de plazas de apartamentos turísticos en el País Vasco ascendió a 2.269 en 2017 (un 7,4% de la oferta de alojamiento de hoteles y apartamentos turísticos).

¹⁷ Información de 24 de marzo de 2017 de insideairbnb.com.

¹⁸ Según el estudio de la Autoridad Vasca de Competencia, el número de plazas de alojamiento de la plataforma Airbnb en el País Vasco ascendió a 11.474 plazas en abril de 2017, con datos de la página web <https://lab.montera34.com/airbnb/euskadi/>, a partir de información de insideairbnb.com. En el caso de Bilbao, el número de plazas se elevó a 1.484 en ese periodo.

el tamaño medio de los hoteles de Bilbao se ha reducido, pasando de 145 plazas por hotel en 2008 a 108 en 2017¹⁹.

El crecimiento de la oferta hotelera en Bilbao refleja el incremento en el número de visitantes, tanto extranjeros como nacionales, en los últimos años y la consolidación de esta ciudad como destino turístico a nivel internacional. Como señala Autoridad Vasca de Competencia (2017), la actividad turística ha crecido de forma significativa en esta ciudad gracias a la transformación urbanística desarrollada en la década de los noventa y a la creación de infraestructuras estratégicas, como el museo Guggenheim.

De hecho, el turismo es en la actualidad una fuente muy importante de ingresos para el País Vasco en su conjunto y los servicios de hospedaje y restauración supusieron el 5,3% de su PIB en 2017²⁰. En Bilbao, solo los establecimientos hoteleros emplearon a 1.242 personas en ese año.

En cuanto a la demanda turística, en el año 2017, el número total de viajeros en establecimientos hoteleros en Bilbao ascendió a 923.562, de los cuales el 56% eran españoles y el 44% extranjeros, y el número de pernoctaciones en estos establecimientos se elevó a 1,75 millones²¹.

La evolución del número de viajeros y pernoctaciones en establecimientos hoteleros de Bilbao muestran un crecimiento importante de la demanda turística en los últimos años. El número de viajeros en estos establecimientos experimentó un incremento acumulado del 49,8% en el periodo 2008-2017, siendo el incremento en el número de viajeros extranjeros (78,3%) muy superior al de los nacionales (33,1%). Por su parte, el número de pernoctaciones creció un 65% en este periodo, con un incremento de la estancia media del 9,8%, de 1,7 noches en 2008 a 1,9 en 2017²².

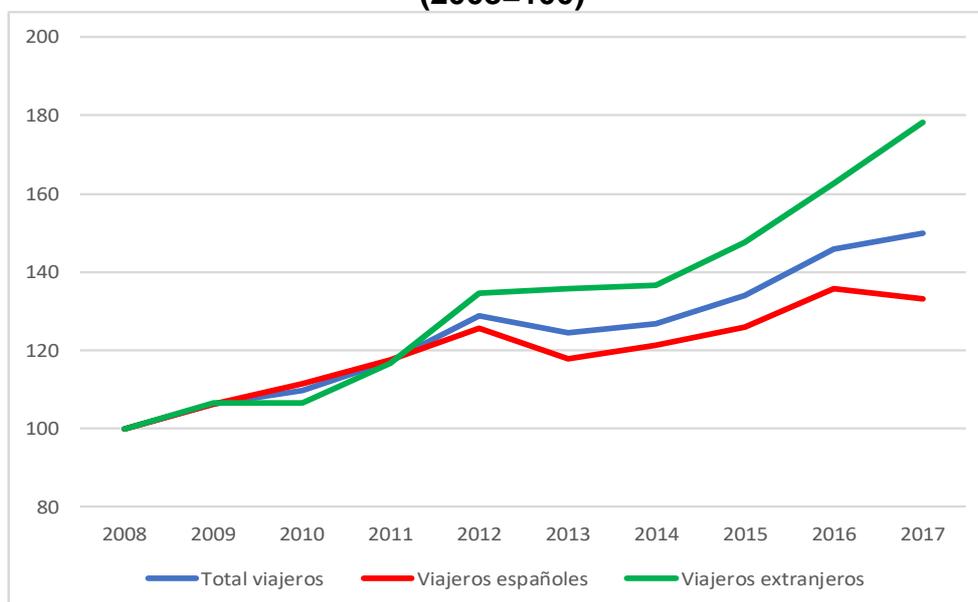
¹⁹ Fuente: Encuesta de ocupación hotelera (INE).

²⁰ Fuente: Eustat, Cuenta Satélite del Turismo.

²¹ Fuente: Encuesta de Ocupación Hotelera (INE).

²² Fuente: Encuesta de Ocupación Hotelera (INE).

**Gráfico 1. Evolución del número de viajeros en Bilbao. 2008-2017
(2008=100)**



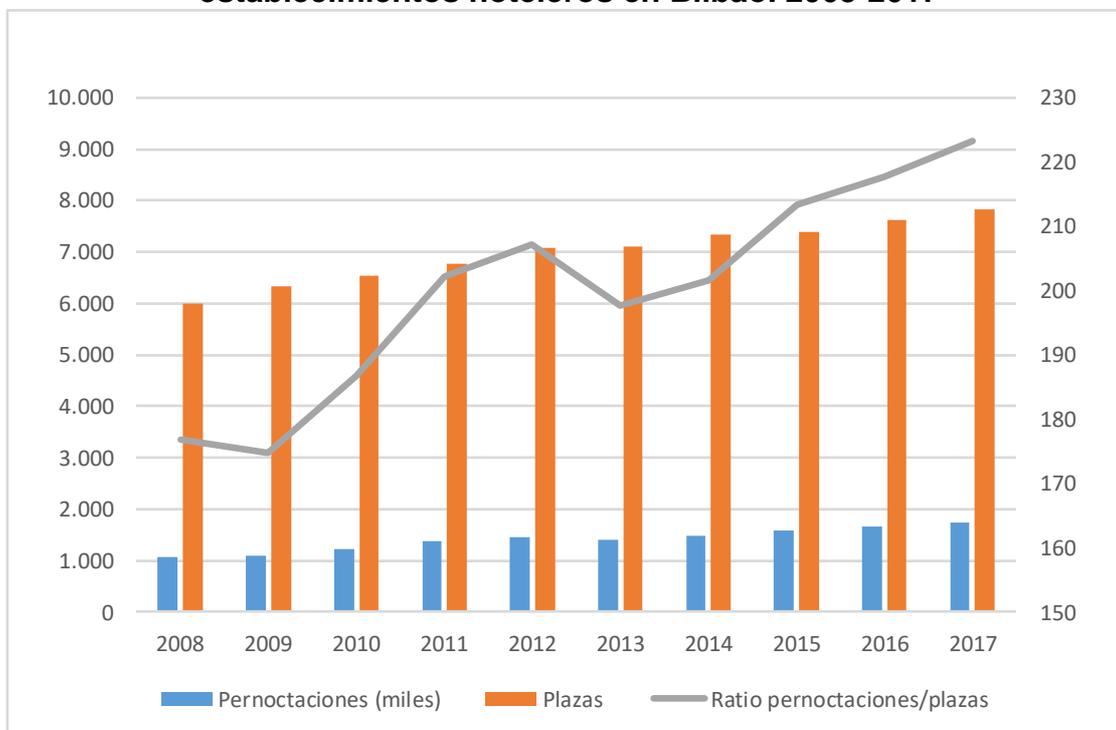
Fuente: Encuesta de ocupación hotelera (INE).

Cabe señalar que la oferta de plazas hoteleras en Bilbao ha crecido por debajo de las pernoctaciones en los últimos 10 años. El número de pernoctaciones ha pasado de 1,06 a 1,75 millones entre los años 2008 y 2017, lo que supone un ritmo de crecimiento medio del 5,8% anual²³. Por su parte, el número de plazas hoteleras ha tenido un ritmo de crecimiento medio del 3% anual²⁴. Esto implica que el grado de ocupación medio de los establecimientos hoteleros ha crecido en Bilbao en los últimos 10 años, y especialmente a partir de 2015, como puede observarse en la evolución de la ratio pernoctaciones-plazas de alojamiento en el Gráfico 2.

²³ Fuente: Encuesta de ocupación hotelera (INE).

²⁴ Fuente: Encuesta de ocupación hotelera (INE). El número de plazas en establecimientos hoteleros es el promedio anual.

Gráfico 2. Evolución del número de pernoctaciones y plazas en establecimientos hoteleros en Bilbao. 2008-2017



Fuente: Encuesta de ocupación hotelera (INE).

II. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA INCORPORADAS EN LA MODIFICACIÓN DEL PGOU DE BILBAO

II.1. Restricciones a la competencia incorporadas en la modificación del PGOU de Bilbao

El 31 de octubre de 2017 se publicó en el Boletín Oficial de Bizkaia el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao, de 25 de octubre de 2017, por el que se aprobó inicialmente la modificación pormenorizada del PGOU de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico, se suspendió el otorgamiento de licencias para la implantación de nuevos equipamientos de alojamiento turístico en el término municipal de Bilbao y se abrió un periodo de información pública hasta el 15 de diciembre de 2017.

El 18 de diciembre de 2017, la Autoridad Vasca de Competencia (AVC) emitió un Informe sobre la modificación inicial del PGOU de Bilbao en el que determinó la falta de justificación en los principios de necesidad y proporcionalidad de dicha modificación, considerando, sin embargo, que las restricciones injustificadas a la implantación de las viviendas de uso turístico en Bilbao provienen del PGOU vigente previo a la modificación.

El 25 de enero de 2018, el Pleno del Ayuntamiento de Bilbao aprobó definitivamente la modificación pormenorizada del PGOU de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso del alojamiento turístico, siendo publicado el Acuerdo en el Boletín Oficial de Bizkaia del 13 de febrero de 2018.

En primer lugar, mediante la modificación del PGOU, el Ayuntamiento de Bilbao clasifica a las viviendas de uso turístico como uso de equipamiento, lo que limita su ubicación a las plantas baja o primera de los edificios residenciales, cuando las viviendas de uso turístico no cuenten con acceso independiente del resto de viviendas y, en el caso de contar con dicho acceso, estas deben situarse siempre por debajo de las viviendas de uso residencial. Además, las viviendas de uso turístico, a diferencia del resto de alojamientos turísticos regulados por el PGOU, solo pueden ubicarse en edificios de uso pormenorizado residencial.

En segundo lugar, el Ayuntamiento establece un requisito adicional para el acceso de las viviendas de uso turístico al mercado, exigiéndoles, además de la presentación de la declaración responsable y la inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas del País Vasco, la obtención de un informe urbanístico para poder operar.

Por último, el Ayuntamiento considera el alquiler de habitaciones en viviendas de particulares como uso residencial siempre que el número de habitaciones no supere el máximo establecido (tres) por vivienda, en cuyo caso será considerado como uso de equipamiento y sometido a las restricciones anteriores.

La modificación del PGOU impone barreras de entrada significativas en el mercado de alojamiento turístico de Bilbao, que se analizan desde un punto de vista económico en este apartado. En primer lugar, se describe el carácter restrictivo de la competencia de las limitaciones a la implantación de las viviendas de uso turístico en edificios residenciales y del resto de requisitos para poder operar en el mercado. 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 proporcionalidad²⁵).

²⁵ Artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

II.1.1. Restricciones derivadas de la regulación del uso de alojamiento turístico

La modificación del PGOU recoge expresamente la situación particular de las viviendas de uso turístico²⁶ (situación 7.1), dentro de la situación 7 de uso de alojamiento turístico²⁷ en el uso de equipamientos (uso 3)²⁸.

La asimilación de las viviendas de uso turístico al uso de equipamiento implica que, aunque se permite su ubicación en edificios residenciales, se establecen una serie de requisitos que limitan el número de las viviendas de uso turístico en estos edificios²⁹.

En particular, la modificación del PGOU autoriza la cesión de viviendas para uso turístico en edificios de uso residencial sujeta a las siguientes condiciones:

- Se permite en plantas bajas, con independencia de que las viviendas de uso turístico cuenten con acceso independiente del resto³⁰.
- Se permite en primeras plantas en edificios residenciales sin acceso independiente si las viviendas son anteriores a 1995, y con acceso independiente, si son posteriores a 1995³¹.
- Se permite en plantas altas, siempre y cuando las viviendas de uso turístico cuenten con acceso independiente y se ubiquen por debajo de las plantas destinadas al uso de vivienda.
- Si la planta baja y la primera planta del edificio comparten acceso, las viviendas de uso turístico solo podrán situarse en una planta, que será la más baja de las plantas destinadas al uso de vivienda.

²⁶ Artículo 6.3.18 del PGOU de Bilbao.

²⁷ Comprende las actividades que, destinadas a satisfacer alojamiento temporal, se realizan en las viviendas para uso turístico y en los establecimientos de alojamiento que están sujetos a legislación específica.

²⁸ Comprende las actividades destinadas a dotar al ciudadano de los servicios necesarios para su esparcimiento, educación, enriquecimiento cultural, salud, asistencia, bienestar y mejora de la calidad de vida.

²⁹ Artículos 6.3.19 y 6.3.24.2 del PGOU de Bilbao.

³⁰ Sólo cabe este uso de alojamiento en viviendas en planta baja que previamente hubieran servido al uso residencial y obtenido la calificación de viviendas, y nunca en viviendas tasadas municipales resultantes de la conversión de locales en planta baja

³¹ El PGOU de Bilbao vigente antes de la modificación objeto de análisis en este Informe entró en vigor en 1995.

Además de los requisitos anteriores, derivados de la adscripción de las viviendas de uso turístico al uso de equipamiento, las viviendas de uso turístico deben satisfacer los requisitos de vivienda, propios del uso residencial. De esta manera, las viviendas de uso turístico deben ser viviendas previamente existentes y calificadas como tales, debiendo contar con permiso de primera utilización y cédula de habitabilidad o documento análogo.

Por último, se limita la implantación de viviendas de uso turístico exclusivamente a edificios residenciales, lo que supone una discriminación respecto a otros tipos de alojamiento turístico (hoteles, pensiones, hoteles-apartamento y apartamentos turísticos) que sí pueden ubicarse en edificios de oficinas y comerciales en determinadas circunstancias³² y también respecto a las viviendas de uso residencial, que pueden ubicarse en edificios de oficinas³³.

La clasificación de las viviendas de uso turístico como uso de equipamiento supone una barrera de entrada en el mercado de alojamiento turístico, en algunos casos insalvable, para estas viviendas. Dicha clasificación limita el número de viviendas a aquellas que se sitúen en plantas bajas y/o cuenten con acceso independiente del resto de viviendas de uso residencial y supone una barrera de entrada insalvable para aquellas viviendas situadas en plantas altas o en primeras plantas sin acceso independiente.

El número de viviendas de Bilbao afectadas por la modificación del PGOU, que no podrían cederse en su totalidad para uso turístico por encontrarse en plantas altas o en la primera planta sin acceso independiente de la planta baja, se puede aproximar teniendo en cuenta el número de edificios destinados principal o exclusivamente a viviendas, el número total de viviendas en dichos edificios y el número medio de plantas por edificio en Bilbao³⁴.

La ciudad de Bilbao cuenta con 10.406 edificios residenciales y un total de 162.561 viviendas³⁵, por lo que el número medio de viviendas por edificio³⁶ asciende a 15,6.

³² Se permite el uso de equipamiento, en situación 7.2 (hoteles-apartamento y apartamentos turísticos) y 7.3 (hoteles, pensiones, albergues u hostels) en edificios de uso de oficinas y comerciales en una parte del edificio, con acceso y núcleo de comunicación independiente.

³³ En plantas altas de edificios de uso principal terciario de oficinas, se permite el uso residencial, situación 2 (vivienda colectiva) siempre que se sitúe en plantas completas, por encima de las oficinas y que cuenten con acceso independiente.

³⁴ Esta información procede del Censo de Población y Viviendas de 2011, publicado por el INE.

³⁵ Incluyendo viviendas principales, secundarias y vacías.

³⁶ Se calcula dividiendo el número de viviendas por el número de edificios residenciales.

En media, los edificios residenciales de Bilbao tienen 6 plantas aproximadamente³⁷ y el número medio de viviendas por planta asciende a 2,6³⁸. Si se considera que las viviendas de uso turístico solo pueden situarse en las plantas baja y primera de los edificios³⁹ (es decir, 1 y 2 plantas sobre la rasante), de las aproximadamente 16 viviendas por edificio, solo pueden dedicarse a uso turístico 5, por lo que la modificación del PGOU afectaría (al menos) al 67% de viviendas de los edificios residenciales, es decir, a un total de 108.374 viviendas, que no podrían dedicarse a uso turístico.

II.1.2. Exigencia de informe urbanístico para poder operar

La modificación del PGOU establece, en su artículo 6.3.24, las condiciones particulares del uso de alojamiento turístico y los requisitos que tienen que satisfacer las viviendas de uso turístico para poder operar en el mercado.

Además de acreditar la inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi⁴⁰, se establece el requisito adicional de obtener “informe urbanístico de conformidad con la regulación de usos previstos en este Plan General de Ordenación Urbana”.

Este requisito supone una carga de tipo administrativo para las viviendas de uso turístico⁴¹, que actúa como una barrera de entrada en el mercado. El hecho de tener que incurrir en este coste adicional reduce la oferta de viviendas completas para uso

³⁷ El Censo de Población y Viviendas de 2011 del INE proporciona información sobre el número de edificios de Bilbao que cuentan con 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 o más plantas sobre rasante, por lo que no se conoce el número exacto de plantas de aquellos edificios con 10 o más plantas, de ahí que el número promedio de plantas por edificio sea aproximado.

³⁸ Se considera que las viviendas se distribuyen de forma uniforme entre las distintas plantas del edificio, por lo que se divide el número de viviendas del edificio por el número de plantas para calcular el número medio de viviendas por planta.

³⁹ Al no tener información sobre el número de viviendas situadas en la primera planta con acceso independiente de la planta baja, se considera que dicho acceso independiente existe en todos los edificios residenciales, por lo que se infraestima el número total de viviendas afectadas por la restricción.

⁴⁰ El artículo 23.3 de la Ley vasca de Turismo establece la obligación, para todos los operadores turísticos, de presentar a la Administración turística de Euskadi una declaración responsable de cumplimiento de las condiciones que sean exigibles para el ejercicio de la actividad. La presentación de dicha declaración responsable (completa) tiene como efecto inmediato la inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi (artículo 23.4 de la ley vasca de Turismo).

⁴¹ Las viviendas de uso turístico deben contar también con permiso de primera ocupación como viviendas o cédula de habitabilidad (artículo 53.10 de la Ley vasca de Turismo).

turístico este tipo de alojamiento debido a que desincentivará a algunos propietarios a poner sus viviendas del mercado.

II.1.2. Número máximo de habitaciones para alquiler turístico en una vivienda

La modificación del PGOU excluye de la situación 7.1 (vivienda de uso turístico), dentro del uso de equipamiento, el alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico, al que considera incluido en el uso residencial.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Bilbao establece⁴² un número máximo de habitaciones por vivienda, a partir del cual el alquiler de habitaciones para uso turístico pasa a ser considerado un establecimiento hotelero. El número máximo de piezas/habitaciones que se pueden alquilar para uso turístico (para que se considere esta actividad como uso residencial) se establece en tres dormitorios, con independencia de las piezas que ocupe el titular y otras personas que mantiene la residencia efectiva en el alojamiento.

Al establecer un umbral basado en el número máximo de habitaciones que se pueden alquilar con fines turísticos, el Ayuntamiento recurre a elementos cuantitativos para establecer una distinción entre proveedores particulares y profesionales de alojamiento turístico. Esta distinción establece una barrera de entrada que restringe la oferta de habitaciones de viviendas particulares para uso turístico por el efecto que tiene sobre propietarios de viviendas suficientemente grandes, con capacidad para ofertar más de tres habitaciones para uso turístico, que preferirán retirar habitaciones del mercado para evitar ser así considerados como establecimiento hotelero y tener que incurrir en los costes que supone prestar el servicio de alojamiento como profesionales (por ejemplo, por la exigencia de licencia), lo que se traduce, *ceteris paribus*, en un incremento de precios.

Cabe señalar que el número máximo de plazas que se pueden ofertar en viviendas de uso turístico, con independencia de que se cedan en su totalidad o por habitaciones, está recogido en el artículo 13.3 del Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico⁴³, que fija en un máximo de ocho las plazas que se pueden ofertar, incluyendo entre ellas a las personas que tengan su residencia efectiva en la vivienda.

Por tanto, la modificación del PGOU es, en algunos casos, más restrictiva que la normativa sectorial aplicable para el conjunto del País Vasco.

⁴² Artículo 6.3.18 del PGOU de Bilbao.

⁴³ Publicado en el Boletín Oficial del País Vasco el 26 de julio de 2018.

II.2. Efectos de las restricciones a la competencia

Las restricciones a la competencia analizadas en el apartado anterior imponen barreras de entrada a las viviendas de uso turístico que, al reducir de forma drástica el número de viviendas en el mercado, elevan el precio medio y reducen la calidad y variedad del alojamiento turístico en Bilbao. Los efectos negativos de las restricciones incorporadas en la modificación del PGOU serán aún mayores en la medida que continúe creciendo el número de visitantes en Bilbao, como lo ha hecho en los últimos años.

En cuanto al efecto de la modificación del PGOU sobre el precio del alojamiento turístico, cabe señalar, en primer lugar, 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 estas viviendas eleva de forma directa el precio medio del alojamiento en Bilbao.

El precio medio⁴⁴ de los hoteles de Bilbao ascendió a 83,64 euros por noche en el año 2017. Por su parte, el precio medio de los alojamientos ofertados a través de la plataforma Airbnb (viviendas completas y habitaciones) fue de 63 euros por noche en marzo de 2017⁴⁵ (un 25% inferior que el precio de los hoteles). En el caso de las habitaciones de alquiler turístico de la plataforma Airbnb, el precio ascendió a 38 euros por noche (un 55% 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 viviendas⁴⁶. Por tanto, la limitación a la entrada de viviendas de uso turístico en el mercado de alojamiento turístico de Bilbao elevaría los precios de hoteles como reacción a la menor competencia por la reducción de la oferta de viviendas de uso turístico.

La importancia de las viviendas de uso turístico como alojamiento alternativo a los hoteles se hace patente en periodos de punta de la demanda, que, en el caso de Bilbao, se dan normalmente en el mes de agosto, pero también en periodos que coinciden con eventos internacionales que atraen a un gran número de visitantes a la

⁴⁴ Tarifa media diaria (ADR): ingresos medios diarios por habitación disponible.

⁴⁵ Fuente: insideairbnb.com.

⁴⁶ Ver Zervas et al. (2016) para el caso de Texas y Svarstad (2016) para el caso de Oslo.

ciudad. Uno de estos eventos, las finales europeas de rugby⁴⁷, tuvieron lugar recientemente, el fin de semana del 11 al 13 de mayo de 2018.

Con motivo del aumento de la demanda turística por este evento, los hoteles de Bilbao aumentaron de forma muy significativa los precios y este comportamiento originó una solicitud de información por parte de la Autoridad Vasca de Competencia (AVC), “*a fin de verificar si ha existido algún tipo de práctica abusiva o anticompetitiva*”. La información solicitada, como consta en la nota de prensa de 15 de mayo de 2018⁴⁸, se dirige a comparar los precios medios vigentes en cada hotel, así como las tarifas aplicadas en temporada alta con respecto a las cobradas el fin de semana del 11 al 13 de mayo.

El Gráfico 3 muestra el componente estacional de la demanda turística en Bilbao, cuyo máximo se da con regularidad todos los años en el mes de agosto. El precio máximo anual se alcanza en el mes de máxima demanda excepto en 2018. En este año, el precio máximo anual se alcanza en el mes de mayo, mes en el que se celebraron las finales europeas de rugby.

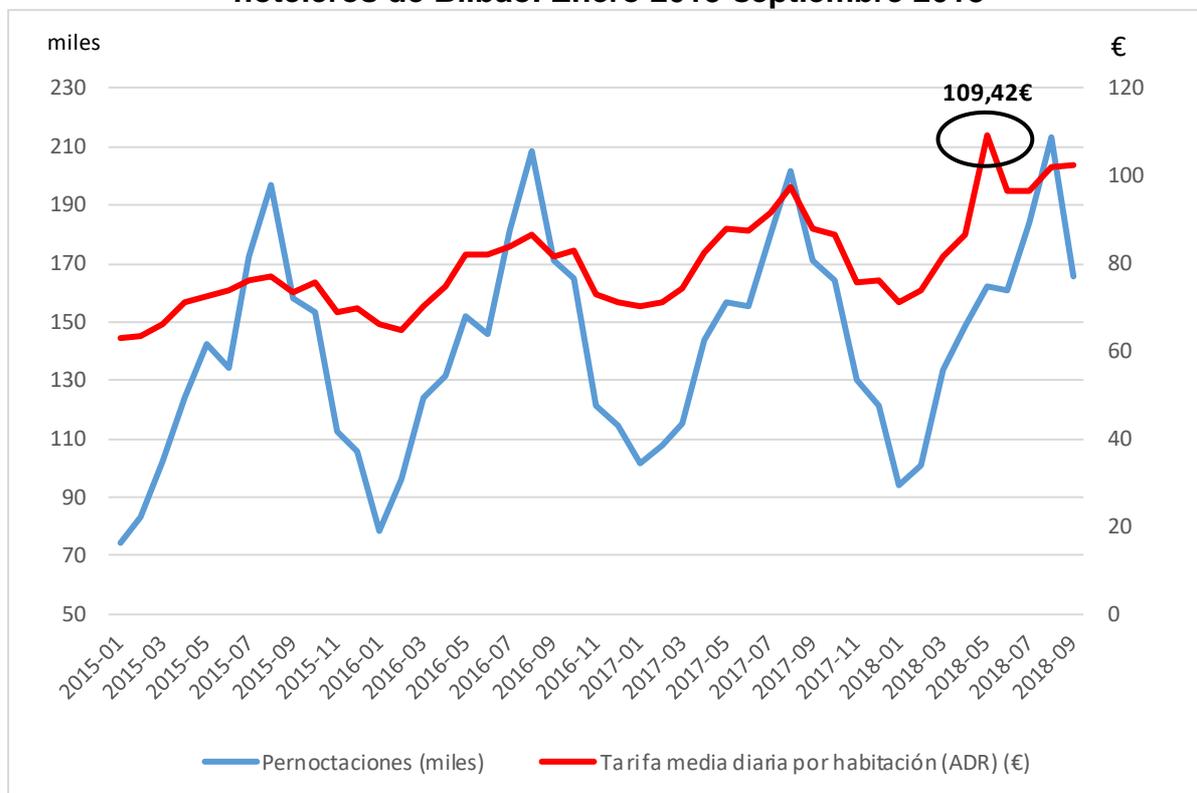
La tarifa media diaria por habitación (ADR) se elevó a 109,42 euros por noche en mayo de 2018, tarifa un 35,1% superior al promedio de los meses de mayo del periodo 2015-2017 y un 7,4% superior a la tarifa media diaria por habitación del mes de agosto de 2018 (101,92 euros por noche). Como se observa en el gráfico, el promedio mensual de pernoctaciones en mayo de 2018 no explica el precio medio alcanzado en ese mes, que fue inusualmente alto en relación a la demanda de alojamiento⁴⁹.

⁴⁷ Copa Desafío Europeo de Rugby (European Rugby Challenge Cup) y Copa de Campeones Europea de Rugby (European Rugby Champions Cup).

⁴⁸ Autoridad Vasca de Competencia (2018): “Nota de Prensa. La Autoridad Vasca de la Competencia ha solicitado información sobre los precios del sector hotelero durante la celebración de los últimos eventos internacionales en Bilbao”, 15 de mayo de 2018.

⁴⁹ Es importante destacar que la final europea de rugby se concentró en solo 3 días del mes de mayo, por lo que el precio medio de los hoteles de Bilbao entre el 11 y el 13 de mayo de 2018 fue lo suficientemente alto como para elevar el precio medio de ese mes hasta alcanzar el precio máximo histórico de la serie.

Gráfico 3. Evolución mensual de precios y pernoctaciones en establecimientos hoteleros de Bilbao. Enero 2015-septiembre 2018



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

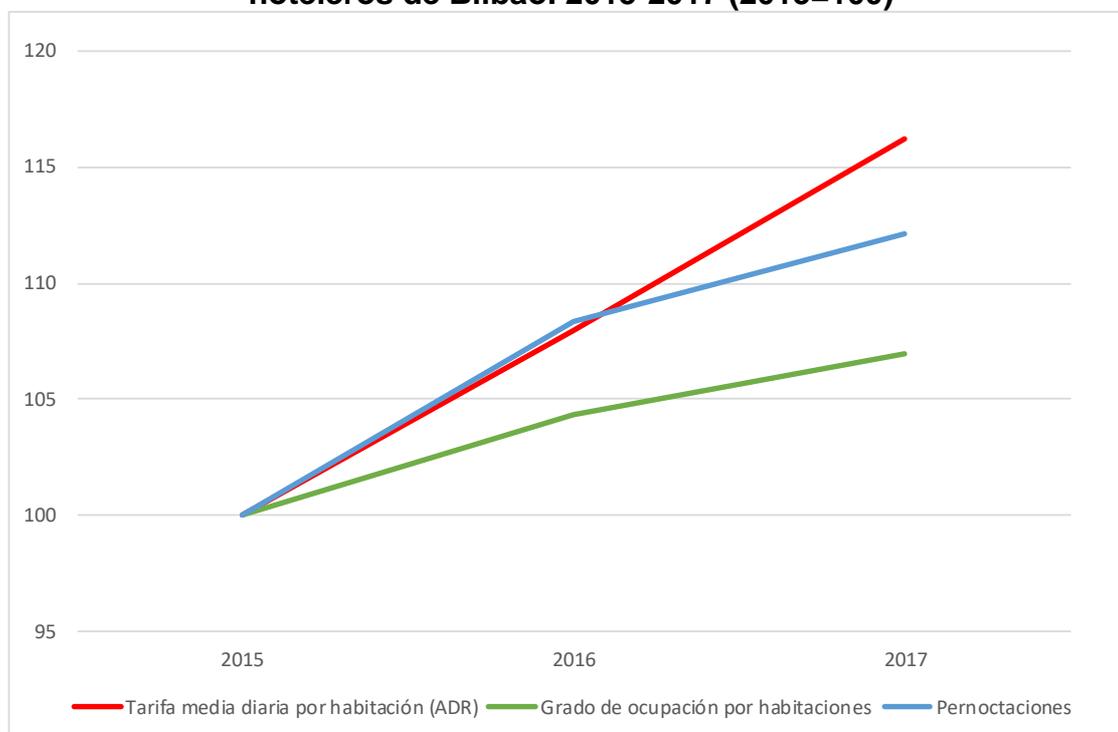
En un contexto de estacionalidad de la demanda, las viviendas de uso turístico aportan capacidad de alojamiento en periodos en los que la demanda es elevada, contribuyendo a paliar la rigidez de la oferta hotelera tradicional y reduciendo el precio medio del alojamiento. Además, la mayor flexibilidad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

Por otra parte, como se ha mostrado en el apartado anterior, la capacidad hotelera de Bilbao ha crecido a un ritmo menor que el número de pernoctaciones, lo que ha permitido a los hoteles aumentar sus precios. En el periodo 2015-2017, el precio medio de los hoteles de Bilbao aumentó un 16,3%, pasando de 71,89 euros por noche en 2015 a 83,64 euros en 2017. El aumento de los precios y del grado de ocupación

por habitaciones (que ha pasado del 69,8% al 74,6%) incrementó en un 24,4% la rentabilidad⁵⁰ de los hoteles de la ciudad entre 2015 y 2017.

El Gráfico 4 muestra la tasa de crecimiento anual respecto al año 2015 de la tarifa media diaria (ADR) de los hoteles, las pernoctaciones y el grado de ocupación por habitaciones. Se observa que, entre 2015 y 2016, el precio y las pernoctaciones en hoteles crecen a la misma tasa, pero en 2017 el precio lo hace a una tasa superior, lo que sería un indicio de escasez relativa de alojamiento en Bilbao.

Gráfico 4. Evolución anual de la tarifa media diaria (ADR), el grado de ocupación por habitaciones y las pernoctaciones en establecimientos hoteleros de Bilbao. 2015-2017 (2015=100)



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

De nuevo, limitar la implantación de las viviendas de uso turístico en Bilbao, como hace el PGOU, contribuirá a aumentar el precio medio del alojamiento en la ciudad, en un momento de incremento de la demanda y de estancamiento de la oferta

⁵⁰ La rentabilidad hotelera se mide a través de los ingresos medios del hotel por habitación disponible (revenue per available room o RevPar en inglés).

tradicional, lo que perjudica a los consumidores y puede ser un impedimento para el crecimiento del turismo en los próximos años.

Por último, las restricciones incorporadas en la modificación del PGOU, al reducir el número de viviendas de uso turístico en Bilbao, afectan de forma negativa a la calidad y variedad del alojamiento en la ciudad. Por una parte, la menor competencia en el mercado de alojamiento turístico reduce los incentivos de los establecimientos incumbentes a mejorar la calidad de los servicios que ofrecen y a innovar. Por otra parte, las viviendas de uso turístico incrementan la variedad de las opciones de alojamiento disponibles, permitiendo el acceso a viviendas singulares por su ubicación o características, o a alojamientos que se ajustan mejor a sus necesidades⁵¹.

Un estudio reciente sobre los alojamientos de la plataforma Airbnb en Madrid⁵², un destino de turismo urbano como Bilbao, muestra que el 86% de los “huéspedes” de viviendas de uso turístico eligen este tipo de alojamiento para “vivir como un local” y el 84% de los usuarios se alojan en estas viviendas con motivo de sus vacaciones (frente a un 5% que lo hace por motivos laborales) y un 92% eligieron este tipo de alojamiento por los servicios que ofrece. Un dato importante de este estudio es el hecho de que un 31% de los viajeros que se alojaron en viviendas de uso turístico no habrían viajado a Madrid o hubieran acortado su estancia en la ciudad⁵³.

II.3. Valoración de las restricciones incorporadas en la modificación del PGOU desde la óptica de los principios de necesidad y proporcionalidad

La normativa de aplicación a todas las Administraciones públicas requiere que cuando estas hagan uso de su potestad reglamentaria, lo hagan de acuerdo a los principios de necesidad y proporcionalidad⁵⁴. Esta obligación es más clara si cabe cuando se trate de disposiciones que supongan el establecimiento de restricciones a la competencia, que deben justificarse según los principios de necesidad y proporcionalidad⁵⁵.

⁵¹ 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.

⁵² Airbnb (2016): “Overview of Airbnb in Madrid: City and Community of Madrid”.

⁵³ El menor precio de las viviendas de uso turístico en comparación con los hoteles favorece la accesibilidad para algunos usuarios que, de otra forma, no viajarían por no poder costearse un alojamiento de mayor precio.

⁵⁴ Artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁵⁵ Artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, corresponde a la Administración pública que establece las restricciones demostrar que se verifican estos principios⁵⁶, y aportar todos los datos precisos que justifiquen la necesidad y proporcionalidad de las medidas que sean restrictivas de las libertades de establecimiento y prestación de servicios⁵⁷.

Respecto a la necesidad de la modificación del PGOU de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico, cabe señalar que, en el Acuerdo del Ayuntamiento de Bilbao por el que se aprueba definitivamente dicha modificación, no constan los objetivos que se persiguen con la nueva regulación de las viviendas de uso turístico y si estos responden a una razón imperiosa de interés general o a la existencia de un fallo de mercado.

El Ayuntamiento de Bilbao sí proporciona una Memoria descriptiva y justificativa de la modificación del PGOU de octubre de 2017, que acompaña a la aprobación inicial del PGOU, y que justifica la modificación normativa objeto de análisis, por la existencia de posibles *“disfuncionalidades y problemas de convivencia de usos y vecinales dentro de un mismo edificio o entorno”* motivados por la presencia de viviendas de uso turístico en edificios residenciales⁵⁸.

El instrumento elegido por el Ayuntamiento es el planeamiento urbanístico, que le permite establecer su modelo de ordenación para el municipio *“al servicio del interés general y salvaguardando el desarrollo equilibrado y mezcla de usos en relación a las necesidades y evolución de la población y las actividades”*⁵⁹.

La modificación del PGOU, según el Ayuntamiento, *“evita o reduce al mínimo los posibles conflictos de convivencia entre el uso de alojamiento turístico y el resto de usos -especialmente el residencial-”*⁶⁰ y considera además que la regulación de usos *“minimiza las externalidades negativas que la extensión indiscriminada del mercado de alojamientos turísticos podría generar en las comunidades y en ciertas zonas de*

⁵⁶ Véase, por ejemplo, [Sentencia de 11 de diciembre de 2014, en el asunto C-576/13, Comisión contra España](#), apartado 48.

⁵⁷ Véanse, por ejemplo, [Sentencia de 14 de junio de 2017, en el asunto C 685/15, Online Games Handels GmbH](#), apartado 50, o Sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08), apartado 83.

⁵⁸ Página 12 de la Memoria descriptiva y justificativa de la modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico (en adelante, Memoria justificativa).

⁵⁹ Página 11 de la Memoria justificativa.

⁶⁰ Página 13 de la Memoria justificativa.

la ciudad (molestias, ruidos, problemas de seguridad y convivencia, entre otros). Desde otra perspectiva, se garantiza la convivencia entre vecinos y vecinas y turistas”.

Aunque el Ayuntamiento de Bilbao considera que existen razones de interés general que justifican la modificación del PGOU que podrían resumirse, como señala la Autoridad Vasca de Competencia en su informe⁶¹, en la protección del entorno urbano a través de la ordenación urbanística del suelo, el Ayuntamiento no aporta ningún estudio o evidencia de los supuestos problemas de convivencia en los edificios residenciales originados por las viviendas de uso turístico en Bilbao, por lo que no acredita la necesidad de las medidas restrictivas de la competencia contenidas en la modificación del PGOU.

La información aportada por el Ayuntamiento se limita a una serie de indicadores sobre la evolución del turismo en Vizcaya⁶², que muestran un incremento en el número de viajeros y pernoctaciones en los últimos años en esta provincia y la importancia relativa de las viviendas de uso turístico como forma de alojamiento (un 8,3% de las pernoctaciones en Vizcaya en 2016⁶³).

Según esta información, si extrapolamos los datos de Vizcaya a la ciudad de Bilbao, el peso de las viviendas de uso turístico como forma de alojamiento es reducido en comparación con otros tipos de alojamiento (en particular, hoteles), por lo que las posibles externalidades negativas debido al aumento del turismo en esta ciudad y, en particular, el elevado número de alojamientos turísticos en determinadas zonas, se explicaría por la presencia de turistas, alojados en su mayoría en hoteles.

Además, no solo no hay evidencia de los problemas de convivencia o externalidades negativas originados por el turismo en un mismo edificio o entorno en Bilbao, sino que un estudio reciente del Gobierno Vasco, en colaboración con la Universidad de Deusto⁶⁴, señala que no existe percepción de saturación por el turismo en el País Vasco. Este estudio recoge indicadores de capacidad de carga del turismo que incluyen un análisis geográfico de la distribución de la actividad turística y muestran la dimensión social del turismo a través de las percepciones de los residentes y los visitantes en el País Vasco. La principal conclusión en este aspecto es que “los

⁶¹ Proyecto LEA/AVC nº 251-PROM-2017: “Informe sobre la modificación pormenorizada del plan general de ordenación urbana de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico”.

⁶² Información procedente del Informe 2015 del Observatorio de Turismo de Bizkaia y del informe mensual “Turismo Bizkaia” de junio de 2017.

⁶³ Informe 2016 del Observatorio de Turismo de Bizkaia.

⁶⁴ Gobierno Vasco (2017b): “Estudio Capacidad de Carga Turística del destino Euskadi”.

*encuestados son conscientes del aumento de la actividad turística, lo que no produce preocupación ni percepción de saturación*⁶⁵.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Bilbao apunta como otra consecuencia de la presencia de viviendas de uso turístico *“el encarecimiento encarecimiento y escasez de vivienda en régimen de alquiler de acuerdo a la legislación de arrendamientos urbanos para uso residencial local en ciertas zonas de la ciudad, limitando de facto el ejercicio del derecho a la vivienda en suelos calificados como residenciales con la paulatina y creciente implantación de otros usos como el de alojamiento turístico”*⁶⁶.

El propio Ayuntamiento matiza que este fenómeno se ha observado *“en otras ciudades con un perfil más turístico”*, es decir, no en la ciudad de Bilbao. Por ello, se entiende que se trataría de una preocupación con carácter preventivo del Ayuntamiento.

Ahora bien, lo cierto es que esa preocupación de carácter preventivo no aparece sustentada en ninguna información adicional. No dice el Ayuntamiento en qué ciudades se ha observado el fenómeno, ni por qué considera que existiría la posibilidad de que ese riesgo se extendiera a la ciudad de Bilbao. De hecho, no aparece clara la conexión de esas ciudades con Bilbao, sino más bien al contrario, que ese riesgo no podría reproducirse en la ciudad de Bilbao, dado que, como dice el propio Ayuntamiento, esas otras ciudades (donde se habría observado el fenómeno) son *“ciudades con un perfil más turístico”*.

En cualquier caso, el Ayuntamiento no aporta ningún dato o estudio del efecto de las viviendas de uso turístico en el precio del alquiler en esas otras ciudades *“de perfil más turístico”*. Y esta cuestión es relevante, porque la evidencia empírica disponible pone en duda la afirmación del Ayuntamiento.

En los últimos años, se ha producido un aumento en el precio del alquiler en grandes ciudades de España, como Barcelona y Madrid. Entre los factores que, según la mayoría de analistas, están detrás de ese incremento, se citan principalmente la mejora del poder adquisitivo de la población por la recuperación económica, junto a otros factores como la evolución del parque de viviendas en alquiler, la evolución del mercado de compra-venta de vivienda y el marco regulatorio de los arrendamientos⁶⁷.

⁶⁵ Presentación de Gobierno Vasco (2017b) por parte del Gobierno Vasco y la Universidad de Deusto el 28 de junio de 2017.

⁶⁶ Página 12 de la Memoria justificativa.

⁶⁷ 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

Aunque uno de los factores teóricos que podrían incidir sobre el precio de la vivienda en régimen de alquiler es la presencia de un número elevado de viviendas de uso turístico (en relación con el parque residencial)⁶⁸ en determinadas zonas de las ciudades, los escasos estudios internacionales 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 baja⁶⁹.

Por tanto, ni la Memoria justificativa de la modificación del PGOU ni la evidencia disponible⁷⁰ muestran que las viviendas de uso turístico incidan en los problemas destacados por el Ayuntamiento de Bilbao, por lo que las restricciones a la competencia incorporadas en dicha modificación no están justificadas en el principio de necesidad ni son proporcionadas.

II.3.1. Valoración de la necesidad y proporcionalidad de las restricciones derivadas de la regulación del uso de alojamiento turístico

En la ciudad de Bilbao, el turismo es un fenómeno reciente y la creciente importancia de las viviendas de uso turístico como forma de alojamiento puede provocar problemas de convivencia entre residentes y turistas dentro de un mismo edificio que justifican, según el Ayuntamiento de esta ciudad, la modificación del PGOU.

La incorporación en el PGOU de la situación particular de vivienda de uso turístico como forma de alojamiento tendría como objetivo evitar incompatibilidades entre los usos turístico y residencial de las viviendas, imponiendo una serie de barreras de entrada en el mercado para las viviendas de uso turístico que son, en muchos casos, insalvables.

Las restricciones impuestas sobre las viviendas de uso turístico en edificios residenciales tratan de establecer una separación física entre las viviendas de uso

los contratos firmados en 2013 vencieron en 2016, los precios se renegociaron al alza por coincidir ya con el periodo de expansión económica.

⁶⁸ El número de VUT en Bilbao en 2017 ascendió, según Gobierno Vasco (2017a) a 620, lo que supone solo un 0,38% del total de viviendas de la ciudad (162.561) por lo que su peso en el conjunto de viviendas es muy reducido.

⁶⁹ Ver Barron y otros (2018) para diferentes ciudades de Estados Unidos.

⁷⁰ Entre las preocupaciones de los vascos, según el último Euskobarómetro de mayo de 2018, no figura el turismo y en el Informe anual al Parlamento Vasco del Defensor del Pueblo Vasco (Ararteko) de 2017 no constan quejas relativas a las viviendas de uso turístico o al turismo en general.

turístico y las viviendas de uso residencial. Con este fin, se limita la ubicación de las primeras a las plantas baja y primera de los edificios o bien a plantas altas, pero con acceso independiente y siempre por debajo de las viviendas de uso residencial.

Los problemas de convivencia dentro de un mismo edificio (originados por ruidos, uso de espacios comunes, etc.), atribuidos por el Ayuntamiento de Bilbao a la presencia de viviendas de uso turístico en edificios residenciales, no son exclusivos del uso turístico de estas viviendas y también existen en viviendas con un uso exclusivamente residencial. Para paliar estos problemas, un instrumento más proporcionado que la modificación del PGOU es recurrir a la normativa de la propiedad horizontal, que permite a la comunidad de vecinos limitar o prohibir las viviendas de uso turístico sin necesidad de limitar su número en un plan urbanístico⁷¹.

Respecto a la restricción que limita las viviendas de uso turístico exclusivamente a edificios residenciales, cabe señalar que el Ayuntamiento de Bilbao está siendo inconsistente en la ordenación urbanística con esta medida. Al clasificar las viviendas de uso turístico como un uso de equipamiento por prestar servicios de alojamiento turístico, debería ser este un uso complementario en edificios de oficinas y comerciales, como sucede con los hoteles-apartamento y apartamentos turísticos (situación 7.2) y los hoteles, pensiones, albergues u hostels (situación 7.3).

Además, limitar las viviendas de uso turístico a edificios residenciales es una medida discriminatoria que favorece a los establecimientos de alojamiento turísticos tradicionales que sí pueden ubicarse en edificios distintos de los residenciales. De hecho, este parece ser el objetivo del Ayuntamiento a juzgar por la justificación que hace de la modificación del PGOU en la Memoria justificativa: *“se garantiza el equilibrio entre los operadores económicos de las diferentes categorías de Empresas de Alojamiento turístico a ejercer su actividad en cuanto que con carácter general no se imposibilita su implantación en suelos o edificios de uso principal residencial, terciario o equipamental-, y se preservan los suelos y edificios residenciales”*⁷².

II.3.2. Valoración de la necesidad y proporcionalidad de la exigencia de informe urbanístico para poder operar

⁷¹ La Autoridad Vasca de la Competencia considera, en su informe sobre la modificación del PGOU de Bilbao, que son las Comunidades de Propietarios las entidades más apropiadas para limitar o prohibir la realización de actividades económicas en las mismas, siendo innecesario y desproporcionado limitar o prohibir estas actividades en todas las Comunidades de Propietarios, incluso en aquellas en las que los vecinos sean favorables a su desarrollo.

⁷² Página 13 de la Memoria justificativa.

La modificación del PGOU establece el requisito para las viviendas de uso turístico de obtener “informe urbanístico de conformidad con la regulación de usos previstos en este Plan General de Ordenación Urbana”.

Este requisito es innecesario porque la declaración responsable, requerida a las viviendas de uso turístico y a otros establecimientos turísticos, ya incluye el cumplimiento de las condiciones que sean exigibles para el ejercicio de la actividad que se quiere desarrollar⁷³.

En particular, el artículo 20.2 de la Ley vasca de Turismo, refiriéndose a los requisitos establecidos por la normativa vigente que el interesado conoce y cumple cuando presenta la declaración responsable, dice: *“los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable, haciéndose especial hincapié en el conocimiento y cumplimiento de las obligaciones fiscales y urbanísticas, si las hubiere, dada la especial complejidad e importancia de estas materias”*.

Por tanto, el cumplimiento de las obligaciones o requisitos de tipo urbanístico están contemplados de forma específica en la declaración responsable por lo que la exigencia de obtener un informe urbanístico que, precisamente, confirma que la vivienda de uso turístico cumple con la normativa vigente, en este caso, la relativa a la regulación de usos establecida en el PGOU, es redundante y origina una carga adicional a las viviendas de uso turístico para poder acceder al mercado, que no está justificada por no satisfacer los principios de necesidad y proporcionalidad.

Una alternativa menos costosa y más proporcionada para las viviendas de uso turístico y que redundaría en beneficio de los consumidores, que de otro modo verían reducida la oferta de este tipo de alojamiento y se enfrentarían a unos precios más elevados, es establecer mecanismos de control *ex post*⁷⁴ (mediante inspecciones de las viviendas de uso turístico para verificar si cumplen con los requisitos urbanísticos) en lugar de *ex ante*, como es el caso del informe urbanístico exigido.

II.3.3. Valoración de la necesidad y proporcionalidad de la restricción sobre el número máximo de habitaciones para alquiler turístico en una vivienda

⁷³ Artículo 20.1 de la Ley vasca de Turismo.

⁷⁴ De hecho, el artículo 8 del Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico establece un modelo de comprobación *ex post*.

La modificación del PGOU regula el alquiler de habitaciones en viviendas de particulares para uso turístico de forma diferente a la cesión total de la vivienda, considerando el alquiler de habitaciones como uso residencial⁷⁵.

Cabe señalar que esta distinción de usos según el tipo de cesión de la vivienda para uso turístico no está justificada. Si el motivo de las restricciones impuestas sobre la cesión total de una vivienda para su uso turístico en la modificación del PGOU es la existencia de incompatibilidades entre los usos residencial y turístico dentro del mismo edificio, que provocan problemas de convivencia entre residentes y turistas, esta incompatibilidad también existe si se cede parte de la vivienda puesto que se está prestando un servicio de alojamiento turístico, que sería incompatible con el uso residencial de la vivienda.

En la regulación del alquiler de habitaciones, el Ayuntamiento de Bilbao establece un número máximo de habitaciones por vivienda (tres), a partir del cual el alquiler de habitaciones para uso turístico pasa a ser considerado un establecimiento hotelero.

Establecer un umbral basado en el número de habitaciones de la vivienda para diferenciar a un proveedor particular de alojamiento turístico de uno profesional carece de justificación económica y limita el número de habitaciones que se pueden alquilar para uso turístico en Bilbao. Además, el umbral de tres habitaciones por vivienda establecido en la modificación del PGOU es, en algunos casos, más restrictivo que el establecido para el conjunto del País Vasco en la normativa sectorial⁷⁶.

III. CONCLUSIONES

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

La prohibición de una actividad económica o el establecimiento de limitaciones a su ejercicio infringe la libre iniciativa económica, por lo que las restricciones a la competencia incorporadas en la normativa han de estar justificadas en los principios

⁷⁵ Las restricciones impuestas a la cesión total de la vivienda para uso turístico no se aplican al alquiler de habitaciones (es decir, las habitaciones pueden situarse en viviendas situadas en plantas altas y no se les requiere acceso independiente).

⁷⁶ Decreto 101/2018, de 3 de julio, de viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico.

de necesidad y proporcionalidad. No obstante, el Ayuntamiento de Bilbao ha establecido una serie de restricciones que no se ajustan a estos principios.

En primer lugar, el Ayuntamiento de Bilbao no proporciona evidencia sobre la existencia de los problemas que pretende resolver o mitigar mediante la modificación del PGOU. De hecho, no solo no hay datos que confirmen la existencia de externalidades negativas asociadas al turismo en edificios residenciales o en determinadas zonas de la ciudad, sino que la información disponible muestra que, en la actualidad, no existe percepción de saturación por el turismo por parte de los residentes en el País Vasco en general y en Bilbao en particular.

En segundo lugar, la modificación del PGOU clasifica a las viviendas de uso turístico como uso de equipamiento con el objetivo de evitar incompatibilidades entre los usos turístico y residencial de las viviendas, imponiendo una serie de barreras de entrada en el mercado que son, en muchos casos, insalvables. Sin embargo, en caso de existir incompatibilidades entre usos que darían lugar a problemas de convivencia entre residentes y turistas en un mismo edificio, un instrumento más proporcionado que la ordenación urbana (que limita las viviendas de uso turístico en todos los edificios, con independencia de si los vecinos están a favor o no de las viviendas de uso turístico) es utilizar los mecanismos existentes en la normativa de la propiedad horizontal.

En tercer lugar, el Ayuntamiento establece como requisito adicional a los ya existentes para que las viviendas de uso turístico puedan operar en el mercado la obtención de un informe urbanístico, que impone un coste adicional a estas viviendas, cuando existe una alternativa menos costosa y más proporcionada como es implementar mecanismos de control ex post. Además, se establece un umbral basado en el número de habitaciones de la vivienda para diferenciar a un proveedor particular de alojamiento turístico de uno profesional, lo que carece de justificación económica y limita aún más la oferta de alojamiento turístico en Bilbao.

En resumen, la modificación del PGOU recurrida incorpora importantes restricciones a la competencia, contrarias al interés general y no justificadas en los principios de la regulación económica eficiente.

Madrid, a 14 de noviembre de 2018.

El Director del Departamento
Promoción de la Competencia

Joaquín López Vallés

Técnico de la Subdirección de
Análisis Económico

Laura Romero Valero

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

Ararteko (2017): “Informe anual al Parlamento Vasco 2017”.

Autoridad Vasca de Competencia (2017): “Proyecto LEA/AVC nº 251-PROM-2017: Informe sobre la modificación pormenorizada del plan general de ordenación urbana de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico”.

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

Autoridad Vasca de Competencia (2018): “Nota de Prensa. La Autoridad Vasca de la Competencia ha solicitado información sobre los precios del sector hotelero durante la celebración de los últimos eventos internacionales en Bilbao”, 15 de mayo de 2018.

Ayuntamiento de Bilbao (2017): “Memoria descriptiva y justificativa de la modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico”.

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.

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*.

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

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

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

Gobierno Vasco (2017b): “Estudio Capacidad de Carga Turística del destino Euskadi”, en colaboración con la Universidad de Deusto e In2destinations.

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.

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.