

29
JULIOL
2021

REGULACIÓ DE LES PLATAFORMES DE LLOGUER TURÍSTIC I ESTRATÈGIES POSTPANDÈMIA DE REINTRODUCCIÓ DE PISOS TURÍSTICS AL MERCAT DE L'HABITATGE

Mariona Segú, investigadora a l'Institut National d'Études Demographiques (Ined), França
Carles Mascarell, polític, exassessor del Consell Europeu de Municipis i Regions (CEMR)

Durant els últims anys, el preu de l'habitatge ha augmentat, posant en risc l'accés al lloguer a moltes ciutats europees. L'increment de la presència de plataformes digitals que ofereixen lloguers turístics ha tingut un fort impacte en aquest sentit. Recentment, la pandèmia de la COVID-19 ha causat una aturada dràstica d'aquesta activitat, que ha estat utilitzada en algunes ciutats com a oportunitat per reconvertir lloguer turístic en lloguer residencial. El present informe identifica aquestes mesures i recull les diferents estratègies locals de regulació del lloguer de curta durada. Per últim, examina els principals elements del nou marc normatiu de la Unió Europea, la Llei de Serveis Digitals (Digital Services Act), que podria contribuir a una millor regulació i control d'aquest sector. L'estudi recull les principals conclusions emanades d'un seminari a porta tancada amb representants de diferents ciutats europees membres de la xarxa Eurocities.

1. Introducció

Durant els últims anys, l'activitat econòmica de la ciutat de Barcelona s'ha anat recuperant de la crisi del 2008. Aquesta recuperació ha anat acompanyada d'un canvi en la tendència decreixent en el mercat de l'habitatge a partir del 2013, any en què tant els preus de compra com els de lloguer comencen a augmentar de nou. Actualment, un 42% de la població barcelonina destina més del 40% dels seus ingressos al lloguer, una xifra molt alta segons els estàndards europeus. Aquest increment en l'esforç de les famílies ha fet augmentar el nombre de desnonaments per impagament de lloguer de manera preocupant. En efecte, les dades ens demostren que els lloguers ha experimentat un fort creixement en els darrers anys, en especial 2017 i 2018.

En paral·lel, en les últimes dècades, el turisme urbà ha experimentat un fort creixement. A les 132 ciutats més populars del món, el nombre de visitants ha crescut en un 45% entre el 2009 i el 2015. Part de l'augment en la demanda d'allotjament turístic ha estat cobert per les plataformes digitals de lloguer, com ara Airbnb. Barcelona n'és un cas paradigmàtic amb més de 17.000 anuncis en aquest lloc web, que representen un 2% de l'estoc d'habitatges i un 7% del nombre d'habitatges en lloguer.

El desenvolupament de les plataformes digitals de lloguer turístic ha permès que un nou grup d'usuaris, els turistes, competeixin pel mateix estoc d'habitatges que els residents, cosa que ha tingut un impacte important en el mercat residencial de les ciutats. Tot i que encara és escassa, la literatura acadèmica ha començat a analitzar aquesta qüestió centrant-se en els casos d'algunes grans ciutats on l'activitat d'aquestes plataformes és més elevada.

En el cas de **Barcelona**, Garcia-López *et al.* (2020) mostren que l'expansió d'Airbnb el 2012 va contribuir a l'increment dels lloguers, així com dels preus de compra. En concret, els lloguers van pujar, de mitjana, un 1,9%, mentre que els preus de compra van augmentar un 4,6%. Els autors també demostren que el centre de la ciutat, on es concentra l'activitat més alta d'Airbnb, es veu encara més afectat, amb un increment del 7% i el 17% en lloguers i preus, respectivament.

Pel que fa a la ciutat de **Berlín**, Duso *et al.* (2020) avaluen la prohibició dels lloguers residencials de curta durada i conclouen que aquesta prohibició va reduir el nombre d'habitatges anunciats a la plataforma Airbnb en vuit anuncis per kilòmetre quadrat. També indiquen que cada habitatge anunciat a la plataforma fa pujar els llo-

guers 7 cèntims per metre quadrat. Finalment, l'estudi de Koster *et al.* (2018) analitza l'efecte de les ordenances municipals que regulen l'ús d'Airbnb al comtat de **Los Angeles**. L'article demostra que, com a conseqüència d'aquestes prohibicions, l'activitat de la plataforma s'ha reduït de manera significativa (al voltant del 50%) i que, de mitjana, als barris on és més activa, s'hauria produït un increment dels preus de lloguer i de compra al voltant del 10%.

Aquest informe recull les mesures per reconvertir el lloguer turístic en residencial que algunes ciutats europees han posat en marxa, i analitza l'evolució de la normativa i dels processos de regulació del mercat de lloguer turístic a diferents ciutats europees. Així mateix, **analitza els principals elements reguladors de la Llei de Serveis Digitals** per l'impacte que pot tenir en el mercat de lloguer turístic. Sobre la base d'aquesta anàlisi comparativa, l'estudi persegueix aportar elements de reflexió sobre possibles eines i polítiques que permetin avançar en la regulació i el control dels habitatges de llo-

més elevat que l'any anterior (2,9 habitatges per cada 1.000 habitants, contra 1,9 el 2019). El que resta com una incògnita és saber si aquest augment en l'oferta de pisos de lloguer tindrà caràcter permanent o només transitori. En qualsevol cas, aquesta situació és una oportunitat ideal per a les administracions públiques per intentar reintroduir pisos turístics en el mercat de l'habitatge residencial.

Tanmateix, però, són poques les ciutats europees que han pres noves mesures des del març del 2020 amb aquesta finalitat. Així, només **Lisboa** ha establert un seguit de mesures amb l'objectiu de potenciar el lloguer social davant les plataformes digitals de lloguer turístic. A través de desgravacions fiscals a propietaris que estableixin acords amb les autoritats locals perquè aquestes puguin llogar els seus pisos a treballadors essencials per un mínim de 5 anys, el consistori pretén reintroduir pisos turístics en el mercat de lloguer residencial i consolidar-los una vegada superada la crisi de la COVID-19. En aquest sentit, el govern de la capital portuguesa es

Durant la pandèmia, Lisboa ha establert un seguit de mesures amb l'objectiu de potenciar el lloguer social davant les plataformes digitals de lloguer turístic.

guer de curta durada a la ciutat de Barcelona, així com reforçar el parc d'habitatges residencials.

La informació utilitzada per a l'elaboració d'aquest informe s'ha obtingut a través d'un qüestionari que es va fer arribar a una xarxa de ciutats europees creada *ad hoc* en relació a la regulació del mercat del lloguer de curta durada (plataforma informal sorgida en l'òrbita d'Eurocities). Així mateix, la recerca s'ha nodrit de la informació proporcionada per diversos documents, informes i literatura existent sobre la matèria. En concret, l'estudi recull les experiències de les ciutats europees següents: **Amsterdam, Berlín, Bolonya, Florència, Lisboa, Londres, Milà, París, València i Viena**. També es fa menció a algunes ciutats externes a la Unió Europea amb la voluntat d'analitzar la viabilitat de les mesures adoptades en altres indrets amb un marc competencial proper al de la ciutat de Barcelona.

2. El lloguer turístic en temps de COVID-19: una oportunitat per reforçar el mercat residencial?

Amb l'arribada de la pandèmia de la COVID-19 i les mesures sanitàries imposades pels governs, l'activitat de les plataformes digitals de lloguer turístic s'ha reduït dràsticament. Un estudi de Servihabitat (2020) demostra que **el volum d'habitatges que hi havia al mercat del lloguer residencial el setembre del 2020 era un 52%**

compromet a donar garanties als propietaris que decidixin entrar a formar part del programa a través de:

- Ingressos atractius i lliures de riscos, amb liquiditat immediata per part de les famílies arrendatàries (professors, treballadors del transport, metges i infermeres).
- Exempció de l'impost municipal sobre la propietat, l'impost sobre les persones físiques o l'impost sobre el capital en relació amb els ingressos patrimonials obtinguts dins l'àmbit dels programes municipals d'arrendament d'habitatge a costos assequibles.
- Exempció del pagament de l'impost sobre l'increment del valor dels terrenys de naturalesa urbana per als propietaris d'allotjaments que s'acullin al programa d'arrendament d'habitatge assequible.
- Suport tècnic en la gestió del contracte i la devolució de l'immoble al final del termini en condicions equivalents a les verificades en el moment de la celebració del contracte.

Per la seva banda, l'Ajuntament de **París** ha anunciat la intenció de comprar pisos turístics a propietaris que estiguin experimentant dificultats econòmiques. El tinent d'alcalde d'Habitatge, Ian Brossat, va anunciar el maig del 2020 que l'objectiu seria oferir aquests pisos a un lloguer un 20% més baix del preu de mercat. L'Ajuntament pretén, així, reintroduir aquests pisos en el mercat de l'habitatge de lloguer residencial.

3. Regulació dels lloguers de curta durada

Abans de la irrupció de la pandèmia, les ciutats amb una forta presència del sector turístic ja havien començat a treballar en la regulació de les plataformes de lloguer turístic o en l'enduriment de determinades mesures. La pressió sobre les possibles conseqüències del solapament de la indústria turística i el mercat de l'habitatge, així com la pressió dels moviments ciutadans per l'habitatge, han portat a moltes ciutats a intentar limitar l'abast dels lloguers de curta durada. Les mesures que s'han posat en marxa es poden classificar en tres tipus: 1) **restriccions en l'accés al mercat de l'habitatge**; 2) **restriccions en el volum de l'activitat**, i 3) **mesures dirigides a reforçar el compliment de la regulació**. La Taula 1 resumeix els diferents tipus de mesures i proporciona exemples de les ciutats que les han implementades.

Una precisió important que cal fer és que, en la majoria de països, l'activitat comercial de lloguer de pisos turístics existeix i està prevista des de fa molt de temps. En general, el desenvolupament d'aquesta activitat comercial requereix que els habitatges tinguin un ús comercial en els plans d'usos locals. La novetat de l'arribada de les plataformes digitals de lloguer de curta durada es produeix quan aquest es duu a terme en habitatges catalogats com d'ús residencial. Les innovacions en termes de regulació consisteixen, doncs, a **regular el lloguer de curta durada en habitatges d'ús residencial**.

De la mateixa manera, una altra precisió important a fer és la **distinció entre els hostes professionals i les llars compartides**. La gran majoria de regulacions se centren a controlar l'activitat dels hostes professionals, mentre que són més permissives amb l'activitat de les llars compartides. De fet, l'objectiu d'alguns tipus de regulació

Taula 1. Classificació de les mesures implementades per regular els lloguers de curta durada

Tipus de restricció	Subcategoria	Descripció	Ciutats
Restriccions en l'accés al mercat de l'habitatge	Requeriment de llicència d'activitat	Les autoritats locals es reserven el dret d'atorgar, o no, llicències d'activitat necessàries per operar en el mercat i obliguen a incloure el número de llicència als anuncis. Aquesta mesura permet controlar la concentració de lloguers turístics al territori.	Barcelona, Berlín
	Prohibició de l'activitat a zones determinades	Implica la prohibició total de dur a terme aquest tipus d'activitat econòmica. Generalment, s'aplica de manera temporal i en una zona reduïda de la ciutat.	Amsterdam (centre), comtat de Los Angeles (alguns municipis), Viena (àrees residencials)
	Restricció del lloguer de curta durada a residències principals	Consisteix a restringir el perfil dels hostes dels lloguers de curta durada. Per exemple, quan la residència esdevé obligatòria per poder llogar un habitatge (llar compartida).	Vancouver, San Francisco
Restriccions en el volum de mercat	Imposició d'un límit en el nombre de nits de lloguer d'un habitatge	L'avantatge d'aquesta mesura consisteix a posar un límit que no afecta l'activitat de llar compartida, mentre que restringeix l'activitat professional del lloguer a curt termini. L'inconvenient que presenta és la dificultat per assegurar-ne el compliment sense haver de comptar amb la participació de les plataformes.	París (120 dies/any), Amsterdam (30 d/a), Londres (90 d/a), San Francisco (90 d/a)
Mesures dirigides a reforçar el compliment de la regulació	Creació d'equips de vigilància	Es la creació d'equips de visualitzadors d'apartaments turístics encarregats de rastrejar i denunciar habitatges anunciats de manera il·legal a les plataformes digitals.	Barcelona, Berlín, París, Amsterdam
	Eines de control ciutadà	Es tracta d'un servei en línia a través del qual qualsevol persona pot proporcionar informació sobre un pis amb activitat de lloguer de curta durada que incompleixi la normativa	Barcelona, Amsterdam
	Implementació d'un registre obligatori	Creació d'un registre de pisos turístics que permeti un millor monitoratge de l'activitat de lloguer de curta durada sense la necessitat de comptar amb la col·laboració de les plataformes.	París, Londres, Bolonya
		Neteja i eliminació d'anuncis il·legals: la plataforma es responsabilitza de treure anuncis d'hostes que hagin arribat al límit de dies llogats a l'any o de treure anuncis sense la llicència corresponent.	París, Amsterdam, Barcelona
	Pactes de col·laboració amb les plataformes	Compromís de compartir dades amb les administracions: negociar amb les plataformes digitals la posada en comú de les seves dades, la qual cosa facilita el control de l'activitat.	Berlín, Amsterdam, París
	Compromís de recollida d'impostos: acords a través dels quals les plataformes es responsabilitzen de la recaptació de la taxa turística o són obligades a declarar a les autoritats fiscals els ingressos rebuts per cada hoste.	París, Milà, Viena, Bolonya	

experimentats a Amsterdam, San Francisco o Vancouver (entre d'altres) és precisament establir un marc legal que permeti l'activitat de les llars compartides, però que en restringeixi la professional a través de la prohibició de llogar habitatges per a estades curtes en cas de no residir a la ciutat o limitant el nombre de nits per any en cas de llogar un habitatge sencer. Tenint en compte que l'existència de l'activitat en llars compartides es duu a terme de manera més esporàdica (i, per tant, és menys nociva per a les ciutats), **aquest informe se centra, sobretot, en la regulació de l'activitat professional.**

Abans de tancar el capítol sobre la regulació dels lloguers de curta durada, és imprescindible parlar dels procediments jurídics i legals pels quals ha passat la regulació d'aquesta activitat. Els legisladors dels lloguers turístics s'han trobat amb dues complicacions principals.

D'una banda, hi ha **la qüestió competencial relativa al nivell administratiu sobre el qual recau la capacitat de regular** aquesta activitat econòmica. De l'altra, hi ha una qüestió interna de caràcter orgànic perquè

La segona sentència, dictada pel TJUE el setembre del 2020, declarava que **les autoritats municipals europees tenen poder competencial per imposar restriccions als propietaris que lloguen els seus habitatges per a estades curtes.** Segons el TJUE, és legal imposar un sistema de permisos al propietaris, com l'establert per l'article 631-7 del Codi francès de construcció i habitatge, si existeix una raó d'interès públic per fer-ho. Un detall important de la sentència és que es considera que «l'escassetat d'habitatge accessible» constitueix una raó d'interès públic suficient per implementar aquestes restriccions.

4. La futura regulació europea sobre serveis digitals (Digital Services Act)

L'aliança de ciutats *ad hoc* sobre la regulació dels lloguers de curta durada s'està mobilitzant perquè la futura regulació europea sobre serveis digitals permeti un millor control de les plataformes de lloguer turístic de curta durada amb l'objectiu de contrarestar el seu impacte nociu sobre el mercat de l'habitatge.

El mercat de l'economia digital està regulat fonamentalment per la Directiva de comerç digital, adoptada molt abans de l'auge de l'economia digital.

es tracta d'una regulació que afecta dos departaments administratius diferents, l'encarregat de les polítiques d'habitatge i el responsable de turisme. Per tot això, **els intents de regulació dels lloguers turístics han estat sistemàticament apel·lats als tribunals**, ja sigui per part dels propietaris en situació il·legal o per part de les plataformes mateixes. En efecte, els ajuntaments que han fet front als usuaris anunciants de propietats que incompleixen la regulació mitjançant multes i sancions s'han trobat amb què alguns usuaris recorrien les multes als tribunals. Això ha fet alentir els processos sancionadors i ha posat en dubte la validesa de les regulacions vigents.

En aquest sentit, **el rol de les decisions del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) pot ser crucial** per a la validació legal dels diferents tipus de regulació. Fins ara, el TJUE ha dictat dues sentències diferents en relació amb la regulació dels lloguers de curta durada. La primera, dictada el desembre de 2019, feia referència a la interpretació de l'article 3 de l'*e-Commerce Directive* 2000/31/CE. La sentència assenyalava que **les plataformes digitals s'han de considerar com a agents del sector de serveis digitals i no com a agents immobiliaris.** La decisió avalava que aquesta activitat no estigués subjecta a les regulacions nacionals sobre el mercat de l'habitatge, sinó sotmesa a les directives europees de comerç digital.

En l'actualitat, el mercat de l'economia digital està regulat fonamentalment per la Directiva de comerç digital, adoptada molt abans de l'auge de l'economia digital. Aquesta normativa està actualment en fase d'actualització. En aquest sentit, la Comissió Europea va presentar, a mitjans de desembre del 2020, una proposta de regulació, la Llei de serveis digitals (*Digital Services Act* o DSA, per la seva sigla en anglès), actualment en fase de discussió per part del Parlament Europeu i el Consell de la Unió Europea. La DSA presenta una oportunitat per afrontar els reptes relacionats amb l'escassetat d'habitatge assequible i l'impacte de les plataformes en el preu dels lloguers. Per aquest motiu, durant el procés d'elaboració de la DSA per part de la Comissió Europea, 22 ciutats membres d'Eurocities van sol·licitar formalment que la nova normativa **imposés a les plataformes digitals l'obligació de compartir dades rellevants**, així com **de retirar anuncis il·legals.** Aquesta última petició, que ha estat inclosa en la proposta de la Comissió, és clau per a qualsevol sistema de control i aplicació eficient de les lleis nacionals, regionals i locals sobre habitatge turístic.

La proposta presentada per la Comissió Europea el desembre del 2020 conté altres elements que van en la direcció del que demanen les ciutats, d'entre els quals destaquen:

- L'obligació de **retirada de béns i serveis il·legals** per part dels proveïdors digitals de serveis d'allotjament que actuen com a intermediaris en la venda de béns i serveis (com Airbnb).
- La possibilitat d'**emissió d'ordres, per part de les administracions municipals, per actuar contra el contingut il·legal de les plataformes mitjançant una notificació**. Es tracta d'un mecanisme extrajudicial que persegueix afavorir la traçabilitat dels anunciant i procedir a la retirada dels anuncis il·legals.
- L'elaboració de **codis de conducta entre governs municipals i grans plataformes digitals** per garantir acords de cooperació adequats.
- La creació de **punts de contacte** per a les plataformes digitals de cada estat membre, que hauran d'intervenir en el cas que els anuncis no siguin retirats pels propietaris, així com l'establiment de **coordinadors de serveis digitals (CSD)** i d'un **Comitè Europeu de Serveis Digitals** que agruparà els CSD de cada estat membre.
- La imposició de **multes de fins a un 6% de la facturació anual mundial** per part de la Comissió Europea a les plataformes digitals que incompleixin la normativa i que tinguin un volum de serveis alt (una mitjana de 45 milions d'usuaris mensuals).

Si bé aquests són aspectes positius del nou marc regulador dels serveis digitals, **el principal escull radica en el manteniment del principi de país d'origen i l'exempció de responsabilitat que estableix la Directiva de comerç digital**. Segons aquest principi, les **plataformes només tenen obligacions legals en els països on estan establertes i no allà on proveeixen els seus serveis**, la qual cosa dificulta la capacitat dels ens locals de fer respectar les lleis pròpies. D'altra banda, l'exempció de responsabilitat implica que els proveïdors digitals només estan obligats a retirar serveis o informacions de les seves plataformes quan tenen «coneixement real» de la seva il·legalitat. Per aquest motiu, la DSA estableix que, quan una autoritat denunciï un servei il·legal, els propietaris de l'habitatge hauran de retirar l'anunci i, si no ho fan, les plataformes estaran obligades a fer-ho com a conseqüència de tenir-ne un «coneixement real». Si no ho fan, emparades pel principi de país d'origen, serà el CSD del país on s'ha demanat la retirada de l'anunci qui haurà de coordinar-se amb el CSD del país d'origen de la plataforma (Irlanda, en el cas d'Airbnb) per assegurar-ne la retirada. Si aquest país no actua, la Comissió Europea podrà intervenir directament i imposar sancions a la plataforma amb multes de fins a un 6% dels seus ingressos globals.

5. Recomanacions

Propostes en el marc de la crisi sanitària per reintroduir habitatges al mercat residencial

- Dissenyar un programa d'avantatges fiscals per als propietaris que es comprometin a reintroduir el seu habitatge al mercat residencial durant un període mínim de 5 anys.
- Proporcionar suport tècnic per a la gestió del contracte i la devolució de l'immoble al final del termini en condicions equivalents a les verificades en el moment de la celebració del contracte.

Recomanacions de regulació impositiva

- Aconseguir el pagament de l'impost de la renda dels hostes d'habitatges turístics.
- Recollida sistemàtica de la taxa turística.
- Seguir avançant vers un sistema fiscal en el marc de les institucions europees que garanteixi que les plataformes paguen impostos per la seva activitat i beneficis.
- Establir un recàrrec en la taxa turística per a les persones allotjades en habitatges d'ús turístic.

Mecanismes de control

- Implementar un registre obligatori de les llars compartides (arrendament turístic no professionalitzat).
- Exigir una prova de residència principal als hostes de llars compartides.

Mesures que restringeixen l'accés al mercat i el volum de l'oferta

- Incloure una data de caducitat en el sistema d'atorgament de les llicències d'activitat.
- Mantenir la moratòria en l'atorgament de llicències d'activitat a determinats barris centrals.

Propostes per reforçar els mecanismes de control de les plataformes digitals establerts per la DSA

- Treballar en xarxa per aconseguir una normativa més garantista i que respongui millor als reptes als quals han de fer front les ciutats.
- Simplificar la implementació de la DSA i restringir el principi de país d'origen i l'exempció de responsabilitat per alleugerir els processos de notificació i retirada d'anuncis il·legals.
- Demanar a les plataformes digitals la transmissió de dades a les administracions competents en relació amb propietaris que anuncien habitatges a les plataformes de manera sistemàtica.
- Reforçar els mecanismes de cooperació entre els coordinadors de serveis digitals.

6. Referències

Aguilera, T.; Artioli, F. & Colomb, C. (2019). «Explaining the diversity of policy responses to platform-mediated short-term rentals in European cities: A comparison of Barcelona, Paris and Milan». *Environment and Planning A: Economy and Space*, 0308518X19862286.

Cox, M. and Haar, K (2020). "Platform Failures: How Short-Term Rental Platforms Like Airbnb Fail to Cooperate with Cities and the Need for Strong Regulations to Protect Housing". Disponible a: <https://www.guengl.eu/>

issues/publications/platform-failures-how-short-term-rental-platforms-like-airbnb-fail-to-cooperate-with-cities-and-the-need-for-strong-regulations-to-protect-housing/

Duso, T.; Michelsen, C.; Schäfer, M. & Tran, K. (2020). «Airbnb and Rents: Evidence from Berlin». DIW Discussion Paper.

FEANTSA (2020). «The City is ours! How to Regulate Airbnb in the Face of a Housing Crisis». Disponible a: <https://www.feantsa.org/en/report/2020/11/18/the-city-is-ours-how-to-regulate-airbnb-in-the-face-of-a-housing-crisis?bcparent=27>.

Garcia-López, M. À.; Jofre-Monseny, J.; Martínez-Mazza, R. & Segú, M. (2020). «Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona». *Journal of Urban Economics*, 119, 103278.

Koster, H., van Ommeren, J., & Volkhausen, N. (2018). “Short-term rentals and the housing market: Quasi-experimental evidence from Airbnb in Los Angeles”. *Journal of Urban Economics*, 119, 103278.

Servihabitat (2020) «Mercado de alquiler residencial en España», *Servihabitat Trends*. Octubre 2020. Disponible a: : https://www.servihabitat.com/documents/15601896/15605480/ServihabitatTrends_MercadoAlquiler_ESP.pdf/2de38ad4-29a2-a264-4776-bc879651e677.