Jornada oberta del Grup de Treball sobre Allotjament Turístic del Consell Municipal Turisme i Ciutat de Barcelona

19/10/2017

La regulació dels habitatges d'ús turístic a les ciutats europees: comparativa de normatives i instruments

Dra. Claire Colomb
Professora titular de planificació i sociologia urbana
University College London, The Bartlett School of Planning
c.colomb@ucl.ac.uk

Disclaimer: the information and views set out in this presentation are solely those of the author.

Introducció: el context

- Fort increment de la quantitat d'habitatges d'ús turístic *("short-term (holiday) rentals"*) a moltes ciutats europees, alimentat per:
  - Fluxos de mobilitat global + canvis en la demanda del consumidor ("live like a local"; nous 'usuaris temporals de la ciutat'/població flotant creixent: turistes, estudiants, artistes, professionals...)
  - Irrupció de nous actors econòmics: plataformes virtuals que permeten als propietaris i llogaters llogar casa seva (o part d'aquesta) per a períodes curts (Airbnb des del 2008: + de 3 milions d'anuncis en 65 000 ciutats en 191 països; 160 milions d'usuaris a principis de juliol de 2017)
  - Impacte de la crisis econòmica sobre les fonts d'ingressos de la ciutadania
- Incentius per convertir apartaments d'ús residencial "permanent" en habitatges d'ús turístic, legalment o il·legalment

⇨ Impactes urbans visibles + qüestions d'equitat social (distribució beneficis/costos): un tema polèmic en mitjans de comunicació i debats polítics a moltes ciutats... i una font de conflictes entre diferents actors

SundayReview | OPINION

The Revolt Against Tourism

By ELIZABETH BECKER JULY 17, 2015

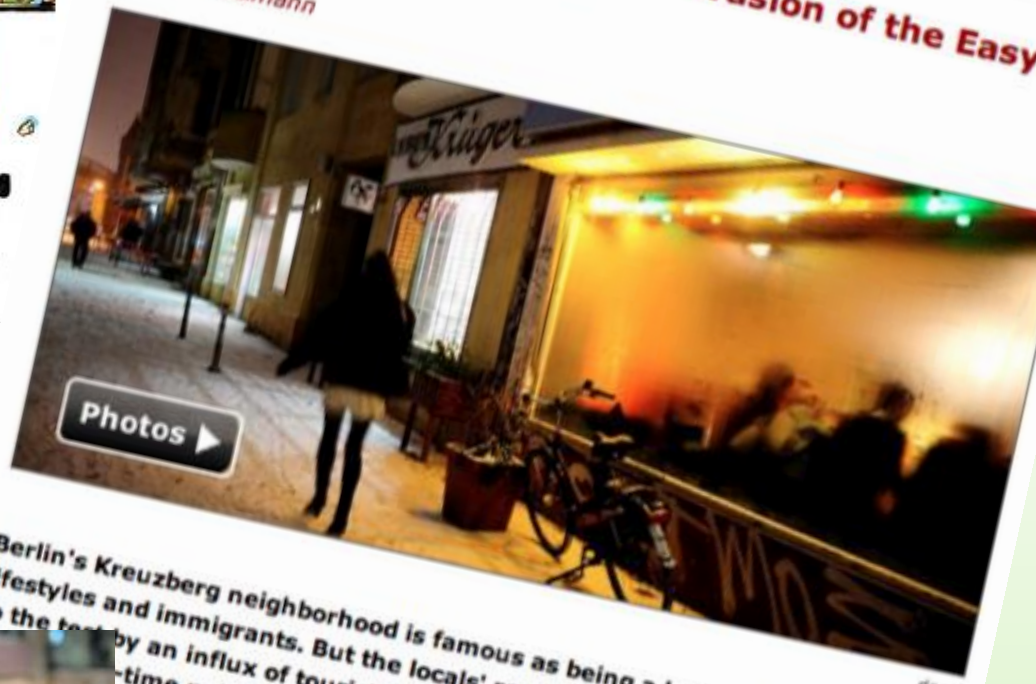
Josh Cochran

'Help, the Tourists are Coming!'

Berlin Neighborhood Fights Invasion of the Easy Set

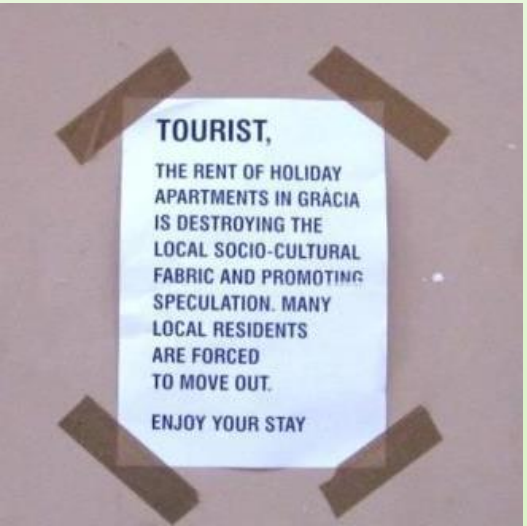
SPIEGEL ON

By Anna Reimann



dapd

Berlin's Kreuzberg neighborhood is famous as being a home of alternative lifestyles and immigrants. But the locals' reputation for tolerance is being put to the test by an influx of tourists. Middle-class residents are up in arms over late-time noise and rising rents.



Impactes positius

Per a la economia:

- Democratització del viatge/del turisme gràcies a la baixada dels costos i a la diversificació dels tipus d'allotjament
- Efecte "degoteig" (*"trickle-down effect"*) sobre la economia local:
  - Els visitants poden quedar-se més temps + gasten diners en els barris (argument d'Airbnb en els seus informes: 50% de les despeses "stay local")
- Millor distribució espacial de l'allotjament turístic + resposta a les deficiències de l'oferta hotelera

Per als propietaris o llogaters:

- Font d'ingressos per a la classe baixa/mitjana en un context de crisi econòmica, d'atur, i/o de pujada dels lloguers

Pels visitants / amfitrions:

- Noves formes de sociabilitat i d'interaccions socials/culturals entre residents i visitants (en el cas del *"home-sharing" stricto sensu*)

Impactes negatius

Per a la economia:

- Evasió fiscal (problemes de recaptació de la taxa turística o de no-declaració dels ingressos); *"free riding":* falta de contribució a les infraestructures, als serveis i a l'entorn urbà
- Competència "deslleial" amb els hotels
- Pèrdua de la filosofia inicial de la *"sharing economy"* (economia col·laborativa) com a conseqüència de l'apropiació per a la recerca de profit o de pràctiques d'acumulació i d'especulació (alta rendibilitat).

Per als visitants:

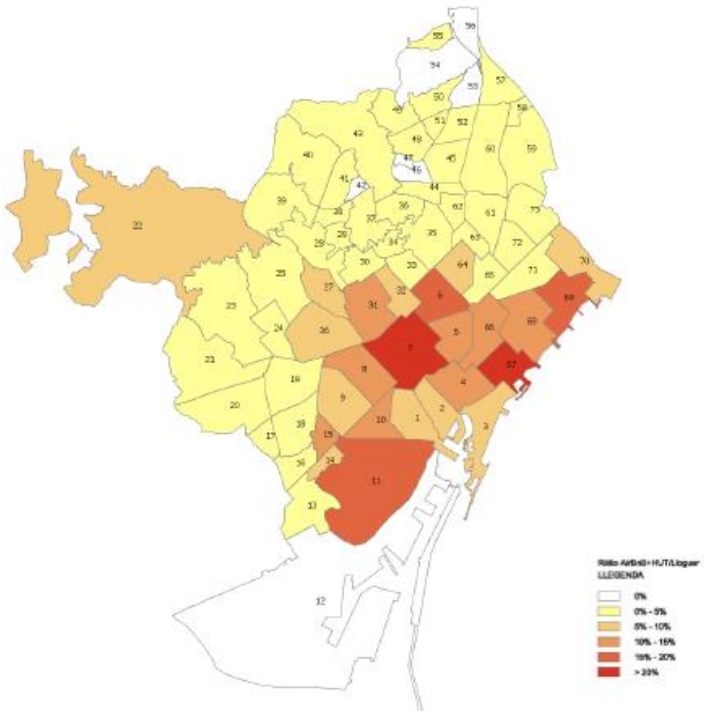
- Riscos de falta de seguretat

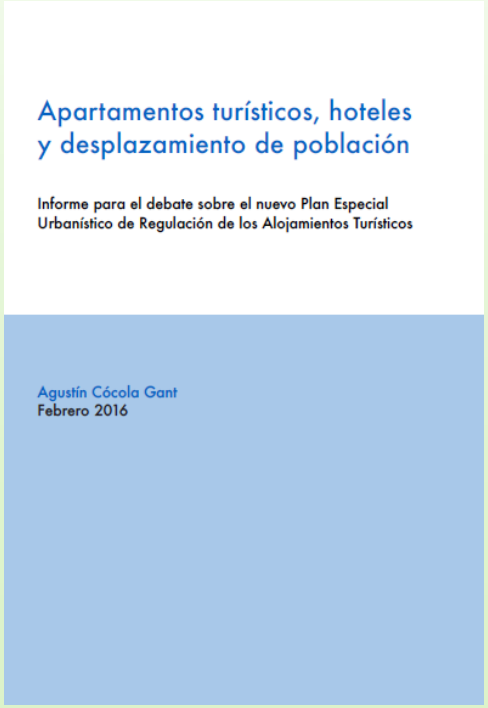
Pels residents/veïn(e)s:

- Molèsties a causa del comportament dels usuaris d'HUTs; congestió i deterioració dels edificis d'ús residencials
- Impactes estructurals sobre la transformació del parc d'habitatges (conversió de pisos d'ús residencial a ús turístic; desnonaments/substitució) i els preus de compra-venda / lloguers (?); canvis en el teixit comercial dels barris

Informe *Impacte del lloguer vacacional en el mercat de lloguer residencial de Barcelona*, Setembre 2016: estimació de l'oferta total dels HUTs a Barcelona de **15.881 HUTs**, corresponent a 9.606 habitatges amb llicència i 6.275 habitatges sense llicència, amb distribució territorial molt desigual.

Figura 6. Concentració d'HUTs en relació al parc d'habitatges en lloguer per barris.




Apartamentos turísticos, hoteles y desplazamiento de población

Informe para el debate sobre el nuevo Plan Especial Urbanístico de Regulación de los Alojamientos Turísticos

Agustín Cócola Gant
Febrero 2016

Barri Gòtic: 2.300 habitatges convertits en HUTs = 35% de les 6.461 unitats habitades)
+ baixada de la població resident

Font: http://alicebodnar.de

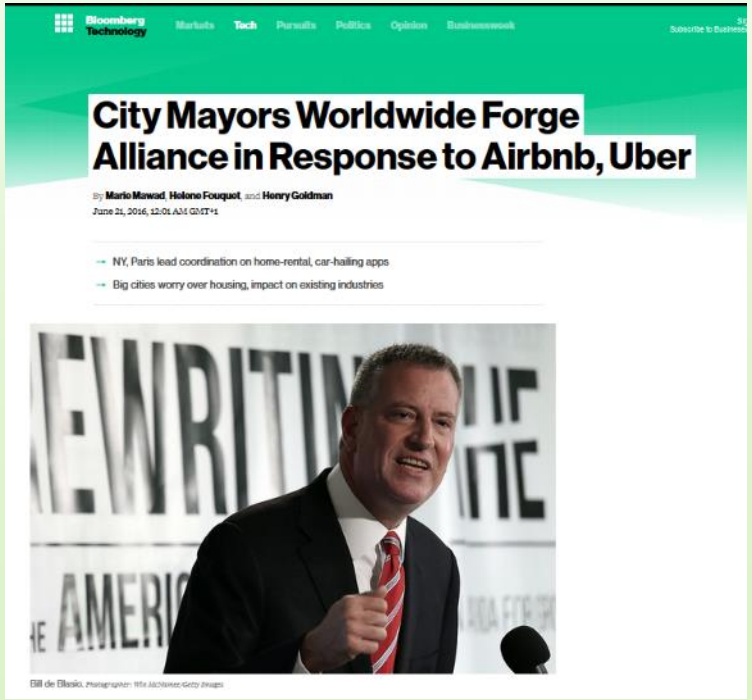
Reptes metodològics

- Grans reptes per mesurar de manera precisa aquests impactes:
  - problemes de dates, de metodologies
  - relacions de causalitat o de correlació (dificultats per correlacionar causa – efecte)
  - Efectes conjunts d'altres factors i processos de transformació urbana: (des)regulació dels lloguers, "financialització" de l'habitatge, canvis demogràfics, gentrificació "clàssica"

- ... + batalles de producció de dates i de coneixement entre plataformes, actors públics, investigadors, actors socials

La demanda social de regulació

Peticions d'actors diversos per noves formes de regulació, de gestió i de (re)distribució dels costos i beneficis: actors econòmics, moviments socials, actors polítics...



Fonts

- Petit estudi per a la Direcció de Turisme de l'Ajuntament de Barcelona (en preparació de les 1a i 2a trobades de ciutats sobre *Governança del Turisme Urbà: Lloguer Vacacional*, Barcelona novembre del 2016; Berlin març del 2017): qüestionari enviat a varies ciutats europees entre gener-març 2017: Amsterdam, Barcelona, Berlín, Donostia/San Sebastián, Madrid, Munich, París, Rekjavik, Santiago de Compostela, Estocolm, Viena

- Treball de recerca amb els politòlegs Dr. Thomas Aguilera (*Institut d'Etudes Politiques de Rennes*) i Dra. Francesca Artioli (*Ecole d'Urbanisme de Paris*, UPEC) sobre els processos, instruments, debats i conflictes al voltant de la regulació dels HUTs a Amsterdam, Barcelona, Berlín, Londres, Milà, Paris
- Conclusions preliminars / no definitives!

Objectius

- **Quins tipus de regulació, de normativa i d'instruments de control s'han desenvolupat a les ciutats europees per gestionar l'increment dels HUTs?**
- **Des de quins sectors de polítiques públiques? (habitatge, urbanisme, turisme, economia, fiscalitat local...)**
- **A qui s'apliquen (plataformes, propietaris/llogaters individuals)?**
- **Amb quins reptes/dificultats de control de compliment / seguiment?**

Definicions: categories de lloguers vacacionals

3 tipus de lloguers vacacionals:

1) Lloguer d'un habitatge d'ús turístic com a activitat professional: unitat d'habitatge sencera no utilitzada com a residència principal, llogada per estades curtes (generalment inferiors a 31 dies) (HUTs stricto sensu en Cat.)
2) Lloguer temporal de la residència principal: unitat d'habitatge sencera utilitzada normalment com a residencia principal, llogada per estades curtes mentre l'amfitrió no s'hi troba
3) Lloguer parcial d'una part de la unitat d'habitatge utilitzada normalment com a residència principal, llogada per estades curtes, en la qual el titular de l'habitatge conviu amb l'hoste durant la seva estada (*"home sharing" stricto sensu* - "llar compartida")

Notes:

- En funció de la normativa vigent, en algunes ciutats no hi ha distinció entre algunes d'aquestes categories
- Vam excloure intercanvis de casa o *"couch surfing"* sense transacció monetària

Comparativa de les regulacions: observació general

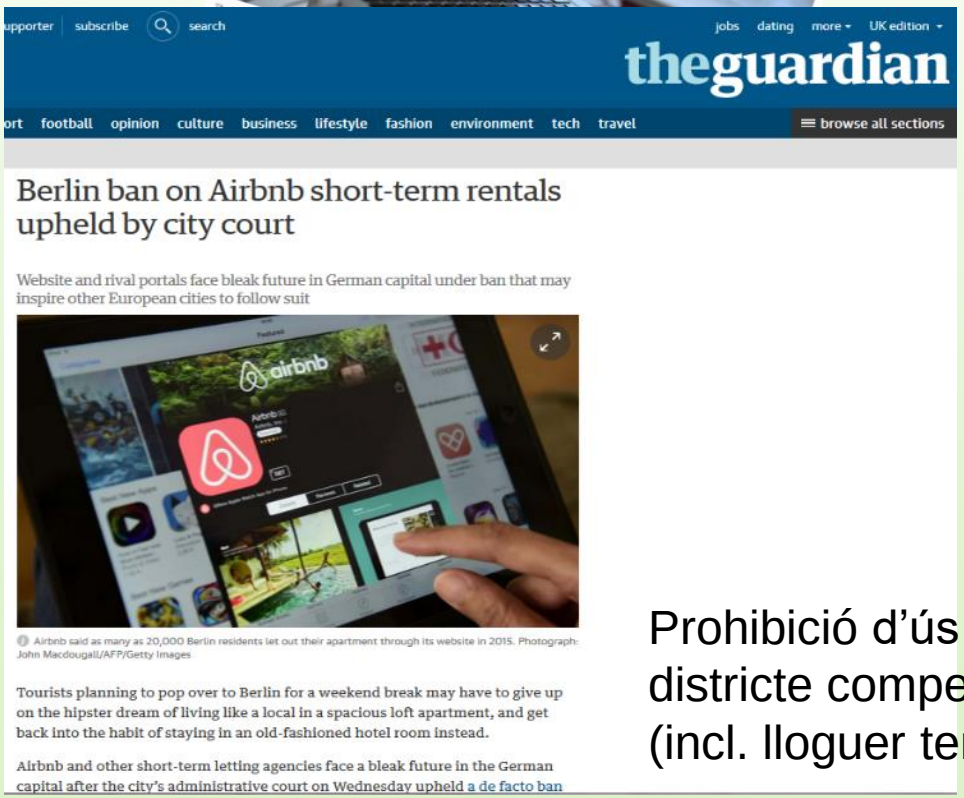
A totes les ciutats:

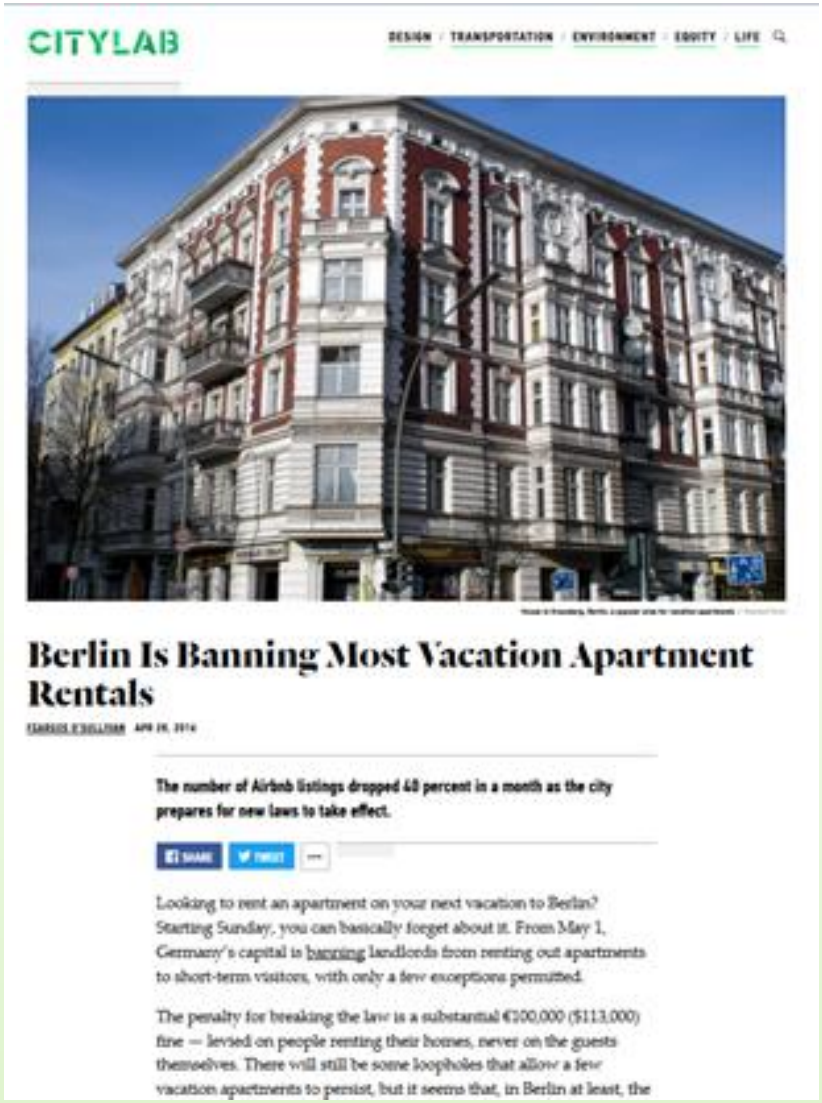
- Regulació directa dels HUTs “professionals” (Cat. 1) amb normativa de turisme o d’activitat económica

A algunes ciutats:

- Utilització de les regulacions d’urbanisme, de canvis d’usos, o d’habitatge per controlar els lloguers vacacionals:
  - **Prohibició total del canvi d’ús residencial a no-residencial** (Berlin *Zweckentfremdungsverbot*, Munich)
  - **Límits quantitatius de llicències amb prohibició de noves llicències en alguns territoris (“zoning”)** (Barcelona), Reykjavik, Santiago, Donostia/San Sebastián (a partir de la 2º planta d’un edifici)
  - **Sistema de compensació / substitució** (Paris)
  - **Reglament d’habitatge social** (Amsterdam, Paris, Viena)

Berlin

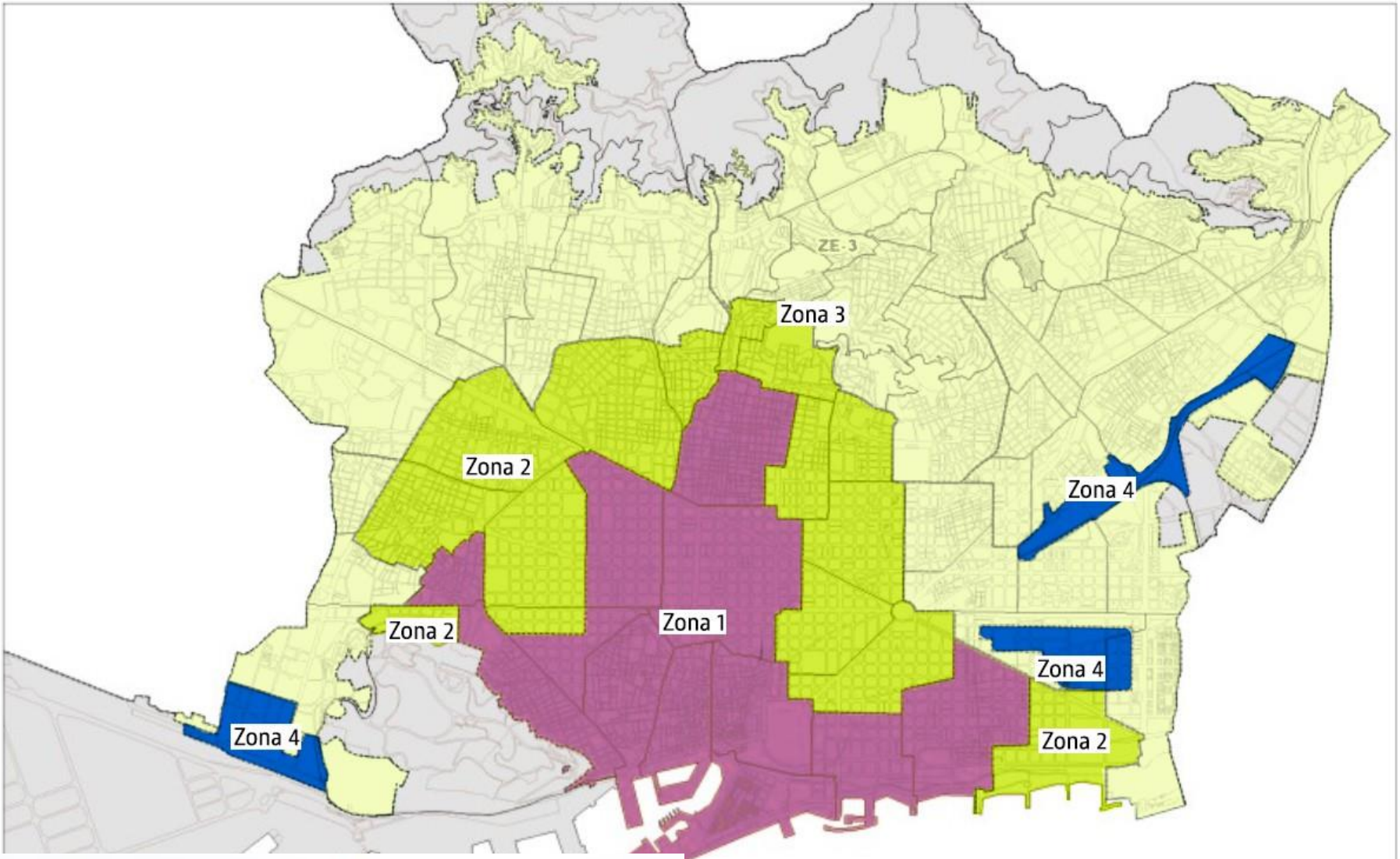




Prohibició d'ús no residencial sense autorització del districte competent (des de 2014, no nous permisos) (incl. lloguer temporal de la residència principal)

Effects of the misuse ban in figures: (as of 31.12.2016, for the whole of Berlin)

Number of apartments	Conclusively dealt with	Refusal	Permission	Case discontinued
2,800 applications to rent out holiday apartments	1,900	1,400	170	380
4,750 applications to leave flats empty	4,200	110	3,150	900
introduced administrative proceedings to stop misuse of housing	10,300 (5,125 holiday apartments)			
appeals against decisions	2,500			
notifications from the population	3,900			



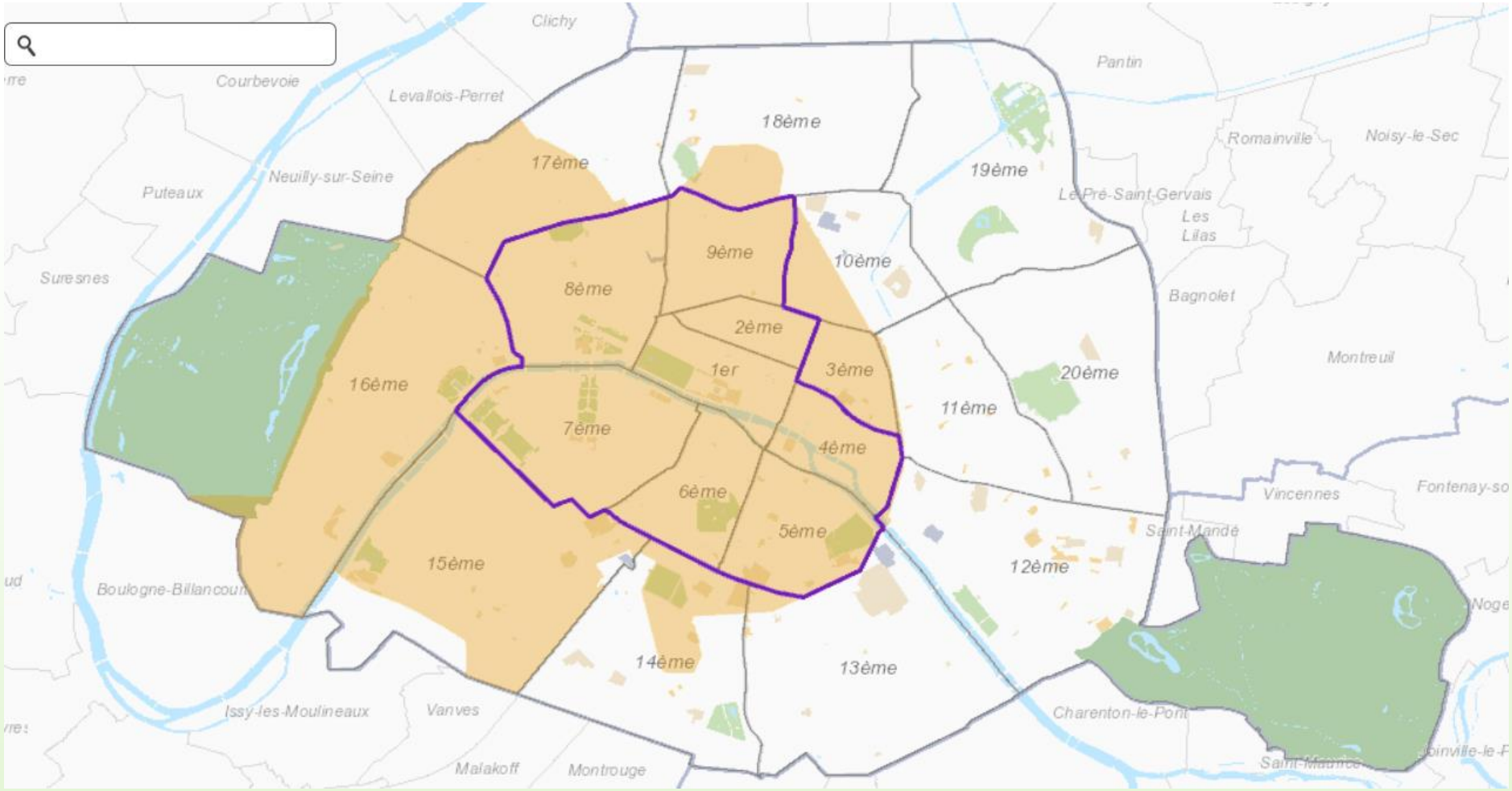
The Special Tourist Accommodation Plan (PEUAT) regulates the introduction of tourist accommodation establishments, as well as youth hostels, collective residences with temporary accommodation and tourist apartments.

This regulation is in response to the need to make tourist accommodation compatible with a sustainable urban model based on guaranteeing fundamental rights and improving the quality of life for city residents.

Barcelona

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona

http://ajuntament.barcelona.cat/pla-allotjaments-turistics/en/



Paris

http://capgeo.sig.paris.fr/Apps/ZonagesReglementairesDLH/
http://www.paris.fr/meubles-touristiques

Arrondissements dans lesquels au moins 50% de la surface transformée doit être compensée dans l'arrondissement

Secteur de compensation renforcée

Arrondissements

Llei ALUR (*Accès au Logement et Urbanisme Rénové*) del 2014: permis de canvi d'ús s'atorga només si en el mateix districte es converteixi una superficie equivalent o superior a ús residencial (des de un ús no residencial)

(1) Lloguer d'un habitatge d'ús turístic com a activitat professional

- La majoria de les ciutats tenen legislació i normativa (a nivell local, regional o nacional) sobre HUTs "professionals"
- Sistema d'inscripció a un registre públic o obligació de llicència (Barcelona, París, Milà, Reykjavik + llei nacional a França, 2017)
- Subjectes a la normativa sanitària i de seguretat, a la taxa turística (si existeix) i a les obligacions de declaracions d'ingressos (IRPF)
- En algunes ciutats, les comunitats de propietaris poden decidir una prohibició general dels lloguers vocacionals al seu edifici (Paris, Estocolm, Barcelona)

(2) Lloguer temporal de la residència principal (sencera)

- En alguns llocs, la normativa que s'aplica a la categoria (1) s'aplica també al lloguer temporal d'una residència principal sencera (Catalunya, Berlín)
- En algunes ciutats: ni legal ni il·legal ("buit" normatiu)
- En algunes ciutats: prohibit per a totes les residències principals (Berlin) o només per a les unitats d'habitatge protegit/social (Amsterdam, Paris, Viena)
- En algunes ciutats, les comunitats de propietaris poden decidir una prohibició general del lloguer temporal de la residència principal (sencera) (Estocolm)

(2) Lloguer temporal de la residència principal (sencera)

- En algunes ciutats, noves restriccions per limitar o controlar aquesta pràctica:
  - Llindars en la durada total del lloguer: 60 dies/any amb màx. 4 persones (Amsterdam); 120 dies/any amb inscripció obligatòria (a partir del desembre 2017) a un registre (Paris); 90 dies/any (Londres); 90 dies/any d'interrupció del lloguer temporal (Milà); 90 dies/any o un límit màxim d'ingressos (Reykjavik)
  - Llicència obligatòria si es supera la durada autoritzada (Paris, Londres)
  - Prohibició del lloguer temporal de les residències secundàries o dels anunciants "múltiples" a les plataformes ("*multilistings*") (Milà: 3 unitats màx., Paris)
  - Obligació de compliment dels mateixos criteris de seguretat etc.... que els HUTS «professionals»

(3) Lloguer parcial d'una part de l'habitatge utilitzat normalment com a residència principal (*"home sharing"*)

- Regulació similar a la normativa dels *"Bed and Breakfast"* (Amsterdam)
- En algunes ciutats: mateixa normativa que s'aplica a les categories (2) o (3) (Milà, Paris)
- En algunes ciutats: llindars en el número d'habitacions, la superfície (50% del total en Berlín i Munich; 40% en Amsterdam), o el número d'hostes (4 persones max. en Amsterdam) + obligació de presència de l'amfitrió
- En moltes ciutats: "buit" jurídic o normatiu (modalitat no regulada clarament per la llei)... o normativa en desenvolupament (pressió per fer-ne una categoria separada de la tipologia d'Habitatge d'Ús Turístic)

Fiscalitat / taxa turística: una gran variació

- Ciutats amb una taxa turística: Amsterdam (5%); Barcelona (€0,65/nit); Berlin (5%); Paris (€0,83/nit); Reykjavik (€0,89/nit); Viena (3,2%), Milà (2€/nit)
  - Sempre s'aplica a la categ. (1), però no sempre a les categories (2) i (3)
- Ciutats sense taxa turística: Donostia/San Sebastián; Madrid, Munich, Santiago, Estocolm, Londres (en discussió)
- Debats sobre els mecanismes pràctics per recaptar aquesta taxa en el cas de les categories (2) i (3) + sobre el paper de les plataformes (Airbnb: 250+ convenis per la recaptació) https://www.airbnb.co.uk/help/article/653/in-what-areas-is-occupancy-tax-collection-and-remittance-by-airbnb-available
- Debats sobre l'ús dels ingressos de la taxa turística: promoció turística (Barcelona), millora dels espais públics, habitatge social (proposta del *City Planning Department* de Los Angeles de juny 2016)

Relacions formals amb les plataformes

Només 2 ciutats tenen un conveni formal amb Airbnb:

- **París:** informació sobre normatives pels anunciants; recaptació de la taxa turística (des del 2015); alerta als anunciants que lloguen la residència principal més de 4 mesos o un pis que no sigui la seva residència principal (des del 2016)
- **Amsterdam**: primer conveni en 2014, nou convenis des de l'1 de gener del 2017: informació sobre normatives pels anunciants; recaptació de la taxa turística; alerta als anunciants que lloguen la residència principal més de 60 dies; possibilitat de suspensió de l'anunci per pisos il·legals identificats per l'Ajuntament

"Amsterdammers are allowed to rent out their own home to tourists in a way that is safe, fair and quiet. The city's short term rental policy is there to keep Amsterdam liveable and protect the housing stock."

Relacions (in)formals amb les plataformes

- Algunes ciutats han imposat una obligació d'informació pels anunciants (Barcelona: número de llicència), altres ho estan preparant (París, Milà) + negociacions per retirar els pisos turístics il·legals que detectin els ajuntaments
- Multes a les plataformes per publicar anuncis de pisos il·legals (Amsterdam, Berlín màx. €100,000, Barcelona màx. €600,000)
- Pressió per a la prohibició dels anuncis múltiples (Londres)
- Petició per obtenir informació individual sobre amfitrions (batalles jurídiques entre Airbnb i Berlin o Nova York)
- Us de tècniques d'investigació digital ("*data scraping*") per recollir dates de les plataformes (Amsterdam, Barcelona, Reykjavik, Viena)

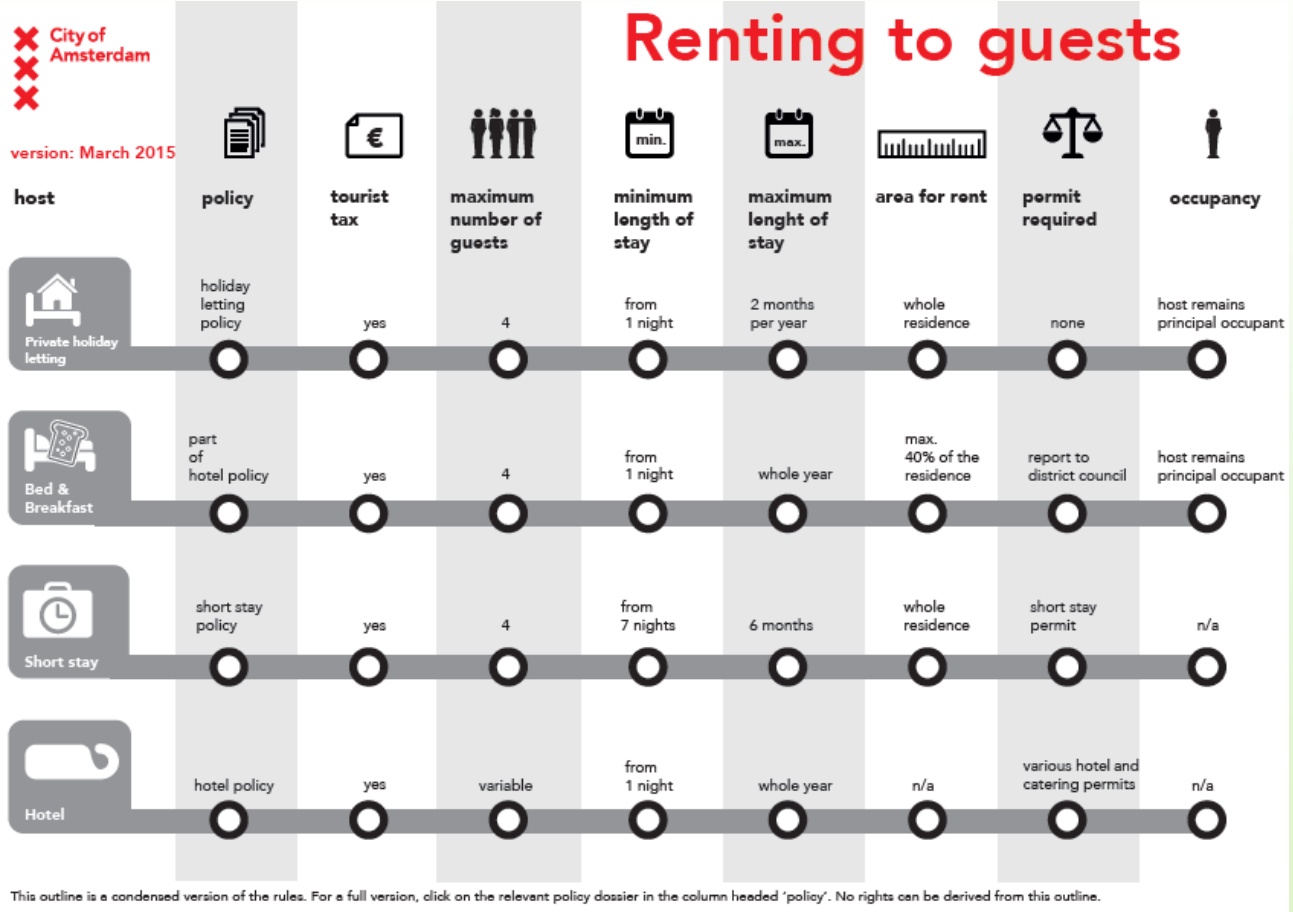
Les plataformes com a nou actor polític

- Més de 250 *« tax collection and remittance agreements »* + *« memorandums of understanding »* (ad hoc)
- Departaments dedicats a les relacions amb els governs i actors públics; activitats de *lobbying* i de negociació; publicació de recomanacions/guies per influir sobre les polítiques de regulació (Policy Tool Chest)
- Campanyes de publicitat; www.airbnbcitizen.com
- Capacitat de mobilització social (*Home Sharing Clubs*; ús de les xarxes socials; manifestacions per defendre el "dret a compartir"/"a lloguer").
- Producció de dates i d'estudis sobre els impactes (conflictes amb fonts alternatives)

Control de compliment i seguiment

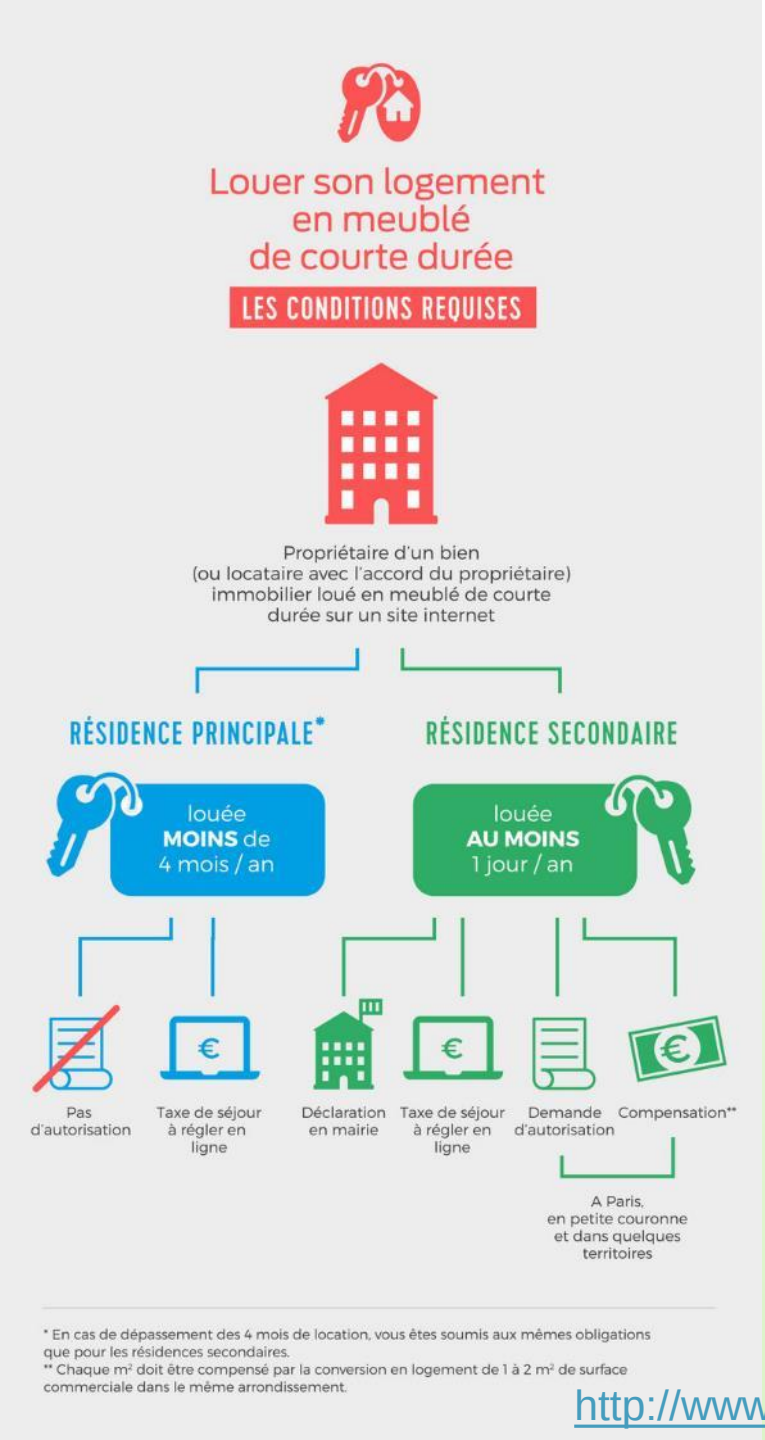
- Reptes a totes les ciutats:
  - falta de recursos humans per controlar el compliment de les normatives
  - estratègies individuals per amagar pisos, anuncis i pràctiques il·legals
  - absència de transmissió d'informació individual per part de les plataformes
- Mecanismes de denúncies de pisos il·legals pels veïns (Amsterdam, Berlín, Barcelona, París, Munich)
- Serveis d'inspecció resforçats (Barcelona, París, Berlín) + col·laboració amb altres agències (guàrdia urbana/bombers, Amsterdam)
- Multes individuals per anuncis il·legals: €12.000 (Amsterdam), màx. €100.000 (Berlín), €3.000-€30.000-€600.000 (Barcelona), €50.000 (París), 2.000-20.000€ (Milà), €3.000-€300.000 (Madrid), màx. €50.000 (Munich), €300-€90.000 (Santiago), o pèrdua del contracte de lloguer social/privat (Estocolm)
- Esforços per produir informació clara i assequible (Amsterdam, Paris, Barcelona)

Amsterdam



https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/bijzondere-situaties/vakantieverhuur/

Paris



http://www.paris.fr/meubles-touristiques

Barcelona

Just because this bed has 2,519 positive reviews doesn't mean it's legal
Before you rent your tourist accommodation, check that it's got a tourist licence on www.fairtourism.barcelona.
Ajuntament de Barcelona
#fairtourismBCN
www.fairtourism.barcelona

Conclusions (i)

- Noves formes de regulació a casi totes les ciutats des de diversos sectors d'actuació: activitat turística o econòmica, urbanisme, habitatge…
- Debats locals + conflictes entre actors sobre la necessitat, la legitimitat i els tipus de regulació (prohibició, regulació, desregulació)
- Tensió, complementaritat o falta de coordinació entre diferents nivells de govern (municipal, regional, nacional) (Londres)
- Algunes pràctiques: «a-legal» («home sharing»)
- La qüestió del dret europeu de la competència (*Services Directive, E-commerce Directive*, decisions futures del TJUE)

Treball de Y. Martínez presentat a la Direcció de Turisme del Ajuntament + article *Bolkestein revisada en la era de la economía colaborativa*
http://www.reei.org/index.php/revista/num33/notas/bolkestein-revisited-in-the-era-of-the-sharing-economy

Conclusions (ii)

- Regulació impossible/difícil dels fluxos de persones i de capital
- Control de compliment i seguiment: molt difícil a tot arreu
- El problema de la responsabilitat per a la legalitat de l'activitat: plataformes / anunciants
- El problema de l'accés a les dades individuals en les plataformes
- Les plataformes com a nou actor polític:
  - negociacions *ad hoc*, bilaterals, de ciutat a ciutat… poca coordinació o intercanvis entre ciutats
- Batalles mediàtiques / de comunicació pública

Conclusions (iii)

- La qüestió de la regulació, a algunes ciutats, s'ha plantejat dins el marc d'una voluntat política clara d'actuació sobre **l'accés a l'habitatge** (Berlín, París, Barcelona, Amsterdam), la protecció de la ciutat com a espai de vida quotidiana (Barcelona, Amsterdam), o el desenvolupament d'un nou model de turisme més sostenible (Barcelona)

- El control dels efectes negatius sobre el teixit urbà només funcionarà si s'impulsen en paral·lel mesures efectives per protegir els lloguaters en el mercat privat (*"Mietpreisbremse"* en Berlín), promoure l'habitatge social de lloguer o evitar l'especulació al voltant de l'habitatge