La actividad de *home sharing* dentro del paradigma de la inclusividad y sostenibilidad urbanas

Mariola Rodríguez Font
Universidad de Barcelona
(mariolarodriguezfont@ub.edu)

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El uso turístico de la vivienda: el *home sharing*. 2.1. La ausencia de una definición legal. 2.2. *Home sharing* y actividades afines. **3. El alquiler de corta estancia y su afectación sobre el mercado de la vivienda.** 3.1. Los estudios económicos y el alcance de sus evidencias. 3.2. Las consideraciones de los órganos judiciales. 3.3. El "superchoque" sanitario y sus efectos en el mercado del alquiler de corta estancia. **4. La inclusividad y sostenibilidad urbanas.** 4.1. El objetivo de conseguir ciudades inclusivas y sostenibles: el ODS 11. 4.2. Los ODS que coadyuvan a la inclusividad y sostenibilidad urbanas. 4.3. La "buena" regulación como impulso para la recuperación económica. **5. Reflexión final. 6. Bibliografía.**

1. Introducción

Mucho se ha hablado, en los últimos tiempos, del carácter disruptivo del modelo económico colaborativo respecto del modelo económico tradicional de relaciones (B2C o *business to consumer*), pero poca atención se ha prestado al potencial distorsionador de este último respecto el primero. Lo cierto es, empero, que la progresiva entrada de operadores profesionales en sus dinámicas propias ha conseguido desnaturalizar el concepto de la llamada "economía

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

colaborativa" antes incluso de haber llegado a una definición consensuada de ella[1].

Las actividades de los prestadores de servicios profesionales, al expandirse a través de plataformas digitales, han logrado sin dificultades cohabitar con las interacciones del modelo colaborativo puro y sacar ventaja de su capacidad para desconcertar a las administraciones de medio mundo.

La constatación de que estos proveedores puedan disponer de un número significativo de bienes o servicios ofertados en mercados *online*, tal vez no altere el origen o la mecánica que subyace en la economía colaborativa, pero lo que sí hace es dificultar, y mucho, la comprensión del modelo y su regulación: complica, sobremanera, la identificación del grupo de sujetos cuyas actividades afectan, de forma relevante, al interés general y sobre las que, por lo tanto, podría justificarse cierto tipo de intervención administrativa.

Desde luego que no puede responsabilizarse de las actuales flaquezas regulatorias a los que, legítimamente, ejercen actividades económicas en el sistema de libre mercado. Y esta afirmación es válida tanto para los prestadores de servicios subyacentes como para las plataformas. Una regulación laxa en cuanto a las obligaciones y responsabilidades de estas últimas contribuye, sin embargo, a que las distintas administraciones no puedan disponer de la colaboración e información necesaria para el diseño de normativas eficaces en la resolución de problemáticas emergentes[2].

Como una problemática emergente interpretó el legislador estatal el naciente fenómeno del hoy llamado alojamiento colaborativo, y su forma de abordarla fue -en el año 2013- por medio de una modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos que transfirió a las comunidades autónomas el reto de su regulación[3]. Estas, con un sustrato formado básicamente por informes de comisiones de estudio *ad hoc* -y una atención a experiencias internacionales menor de la que habría sido deseable-, abordaron "la cesión temporal de uso

1. El término economía colaborativa (*sharing economy*) que utilizamos en este estudio coincide con la noción más extendida de la misma y, en consecuencia, con la también llamada "economía P2P" (*peer to peer*, de particular a particular o de consumidor a consumidor); que, a diferencia del modelo económico y legal tradicional -que distingue entre profesionales y consumidores-, ejemplifica un nuevo modelo en el que prestador de servicios es un consumidor que de un modo esporádico comparte u obtiene utilidad de un bien parcialmente en desuso (en el caso de estudio, su vivienda).
2. Rodríguez (2021).
3. Bauzá (2018).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa"[4] a través de sus competencias en materia de turismo.

Y así aterrizó, en el sector del alojamiento, una nueva modalidad de alquiler de corta estancia: las viviendas de uso turístico (VUT, en adelante). Estas viviendas ejemplifican de forma errónea -luego se comprenderá por qué-, el tipo emblemático de transacciones enmarcadas dentro de la economía colaborativa; desarrollándose a través de ellas una de las actividades a las que, hoy por hoy, mayor capacidad de afectación de distintos intereses públicos parece que se atribuye.

Desde entonces, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) y sus homólogas autonómicas han estado ejerciendo un papel de vigilancia intensiva de la actividad reguladora de las administraciones, mediante la impugnación de disposiciones reglamentarias y la elaboración de informes y recomendaciones sobre buena regulación y eliminación de obstáculos y cargas al modelo colaborativo.

Durante los últimos cinco o seis años los órganos jurisdiccionales nacionales se han tenido que pronunciar sobre la necesidad y proporcionalidad de concretos requisitos exigidos para el acceso y ejercicio de la actividad de las VUT. A golpe de sentencia han marcado, asimismo, un camino de advertencia a las administraciones locales que han ejercido competencias sancionadoras sobre plataformas sin el suficiente respaldo normativo, consecuencia de una interpretación desacertada del alcance de sus obligaciones como operadores dentro del mercado digital de servicios[5].

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante) ha realizado, hace poco, pronunciamientos de grandísima relevancia que disipan dos de los interrogantes más acuciantes surgidos desde un primer momento en relación con el alojamiento colaborativo. El primero, sobre

4. Artículo 5e) de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU).

5. Una visión general de la legislación actual que afecta a las plataformas y, sobre todo, un análisis de la futura regulación contenida en el conocido como paquete de medidas sobre la *Digital Services Act*, en Arroyo (2021). Como apunta la profesora Arroyo, este paquete de medidas inaugura una nueva etapa que, con el fin de poner freno al poder de las plataformas y regular las condiciones de explotación del negocio, ahonda en los deberes de transparencia, diligencia y rendición de cuentas.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

la naturaleza de prestador de servicios de la sociedad de la información del principal y mundialmente más extendido *marketplace* de alojamiento, Airbnb[6]. El segundo, sobre la posibilidad por la Administración local de limitar la actividad de alquiler por periodos cortos de duración, a través de sus competencias urbanísticas, al amparo de una razón imperiosa de interés general[7].

La amalgama de derechos que confluyen en materia de vivienda y de alojamiento está situando a algunas grandes y medianas ciudades en una suerte de encrucijada de la que, por el momento, parecen quedar al margen las pequeñas urbes y pueblos de nuestra geografía con una localización de atractivo turístico más modesto. En uno y otro caso, los efectos del fenómeno colaborativo en el sector del alojamiento pueden ser diametralmente opuestos, por lo que no cabe que sean tratados de manera uniforme. La Administración local es la que debe actuar de catalizador.

Dentro de las nuevas tipologías de alquiler turístico de corta estancia impulsadas por la era digital, por la economía colaborativa, he considerado interesante centrar mi contribución en el llamado *home sharing*. Mi intención última, después de bosquejar sus principales características y efectos, es observar en qué medida puede esta actividad -y la de las plataformas de alojamiento- impulsar la materialización de diversos de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030[8]; en especial el número 11, relacionado con la inclusividad urbana, teniendo además en cuenta el contexto actual de crisis económica causada por la COVID-19.

2. El uso turístico de la vivienda: el *home sharing*

2.1. La ausencia de una definición legal

No existe una definición legal de *home sharing*, pero sí cierto consenso social sobre los principales rasgos que caracterizan a este tipo de actividad.

6. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de diciembre de 2019, Airbnb Ireland SL., C-390/18, ECLI:EU:C:2019:1112.
7. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 22 de septiembre de 2020, Cali Apartments, C-724/18, ECLI:EU:C:2020:743.
8. Resolución 70/1 de la Asamblea General *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Actividad que, dicho sea de paso, se ha generalizado y popularizado gracias al impulso que ha recibido de los grandes *marketplaces* digitales, pero cuyo origen es bastante anterior a la expansión de la economía colaborativa (en adelante, EC)[9].

Son las plataformas de alojamiento las que ofrecen una definición más clara (que no es más que una adaptación de las características de la EC al sector del hospedaje): el *home sharing* es "una actividad en la cual un particular comparte un espacio dentro de la casa donde vive, o la casa entera, cuando se ausenta de manera esporádica o temporal. Es una actividad no profesional porque quien la lleva a cabo no se dedica a ella de manera exclusiva y la propiedad no tiene un uso turístico intensivo"[10].

Aunque carezca también la EC de una única definición, sí tiene unos atributos comúnmente aceptados que aparecen en la que de ella dieron, entre

9. Una breve historia del *home sharing* "no turístico" puede encontrarse en https://homeshare.org/the-history-of-homeshare/. Su origen se sitúa en los años 70 en los EUA, con diversos programas basados en la idea de que personas no relacionadas entre ellas pudieran compartir un hogar, siendo el apoyo mutuo aquello fundamental (y no la idea de obtener una ganancia económica). Se trataba -y aún se trata- de programas que buscan solucionar las necesidades de dos grupos de personas: los que necesitan una vivienda asequible (a menudo los más jóvenes) y los que necesitan algún apoyo para vivir de forma independiente en casa (generalmente personas mayores). En el Reino Unido, la vivienda compartida fue asumida a principios de los 80 cuando se lanzó el primer programa formal en Londres. En España destaca la puesta en marcha en los 90 del programa Alojamiento por Compañía en Granada, para dar respuesta a una necesidad urgente de alojamiento para estudiantes.

Como apuntaba al inicio de esta nota, estos no son ejemplos de home sharing "turístico", que es el que constituye una novedad.

10. Puede consultarse en: https://www.aprendeairbnb.com/home-sharing/que-es-el-home-sharing/.

A modo de ejemplo, podemos citar la Ordenanza núm. 185931 de la ciudad de Los Ángeles (EUA), en la que se define el *home sharing* como: "Un uso accesorio de la residencia principal de un anfitrión, por un máximo de 120 días en un año de calendario, con el propósito de proporcionar alquiler de corta duración, de acuerdo con el registro y otros requisitos de la Sección 12.22 A 32 del Código Municipal de Los Ángeles" (la traducción es mía). Consultable en: http://clkrep.lacity.org/onlinedocs/2014/14-1635-S2_ORD_185931_07-01-19.pdf.

Véase, asimismo, la caracterización del *home sharing* hecha por el Área de Regulación de Mercados y Competencia de la Dirección General de Promoción Económica que forma parte de la Comisión Interdepartamental de la Economía Colaborativa de la Generalitat de Cataluña, en el *Informe del Grupo de Trabajo de Alojamientos Turísticos y Vivienda*, de 2017, pp. 16 y ss., donde lo considera como "Una categoría que engloba tanto el alquiler de habitaciones en vivienda principal como el alquiler de la vivienda principal entera para un número de días X". Puede consultarse en: http://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_catalana/arxius/economia-collaborativa/conclusiones-gt-turismo.pdf.

En 2018, el Banco Mundial, en su informe *Tourism and the Sharing Economy: Policy & Potential of Sustainable Peer-to-Peer accommodation*, Washington DC, p. 13, consideró que la economía P2P en el contexto del alojamiento "se refiere a estancias temporales en casas enteras, apartamentos, habitaciones privadas o habitaciones compartidas" (la traducción es mía).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

otros, Botsman y Rogers (primeros en popularizar -que no acuñar- el término s*haring economy*): "un sistema económico basado en el uso compartido de bienes o servicios infrautilizados, de forma gratuita o mediando un precio, directamente por particulares, a través de plataformas en línea"[11].

En el *home sharing* el medio utilizado para el ejercicio de la actividad es un inmueble donde reside una persona o familia de forma habitual. Por lo tanto, su uso es residencial y, solo de manera ocasional, turístico; a diferencia de lo que sucede en otras modalidades de alquiler de corta estancia –como, en la mayoría de casos, las vehiculadas a través de las VUT- en las que la actividad se desarrolla en propiedades en las que ninguna persona ha establecido su residencia (teniendo, por ello, un exclusivo uso turístico).

La terminología es importante. Sobra decir que todo hogar es, en sí, una vivienda, pero no toda vivienda es un hogar. Un hogar es ocupado por quien o quienes desarrollan su vida e identidad en él. Y lo que literalmente significa *home sharing* es compartir ese espacio vital y "autoocupado". Las propiedades dedicadas al alojamiento turístico de forma profesional no son hogares ni se comparten en el sentido expuesto.

A partir de aquí, de este núcleo conceptual irreductible, puede haber distintas formas de compartir en el ámbito turístico este recurso existente -y en parte sobrante- que constituye el espacio vital. Lo óptimo sería que las instancias competentes las regularan todas, tanto la utilización sincrónica, que implica convivencia del turista con el propietario (el alquiler de habitaciones), como la asincrónica, cuando el espacio no se comparte de forma simultánea con el turista y, por lo tanto, no hay convivencia (el alquiler completo de vivienda).

A primera vista, entonces, diríamos que este tipo de inmuebles no constituyen bienes disponibles para el mercado, por la sencilla razón de que un particular los ha convertido, con carácter previo, en su morada; y lo que eventualmente conecta con la demanda turística es su capacidad ociosa.

11. Según se menciona en Ranchordás *et al.* (2016: 17): "Tanto la 'economía compartida' como la 'economía colaborativa' han sido utilizadas indistintamente en la literatura y los medios de comunicación. Estos conceptos se asocian hoy con una serie de prácticas que traducen un modelo de intercambio no convencional que se basa en el acceso temporal a los activos en lugar de su propiedad, las transacciones entre pares, en lugar de las transacciones entre empresas y consumidores" (la traducción es mía).
Como anecdótico diremos que el término "sharing economy" ha sido también incluido en el *Oxford English Dictionary*, que lo define como "un sistema económico en el cual los bienes o servicios son compartidos entre particulares, ya sea gratis o por una tarifa, normalmente a través de Internet".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

La capacidad sobrante de los bienes, como concepto base de la EC, solo puede predicarse de este tipo de viviendas. La infrautilización solo es real en los hogares compartidos[12], y se arriendan o comparten -la gran mayoría de veces- con el objetivo de auxiliar a la economía familiar[13].

En cualquier caso, debe quedar claro que los sujetos que se dedican al arrendamiento de vivienda de corta estancia en las plataformas se dividen en dos grandes bloques: los que participan del *home sharing* y los que lo hacen del alquiler comercial a través de las VUT[14].

Dentro del primero diremos, a modo de resumen, que encontraríamos a aquellas personas que desean alquilar su vivienda principal o una habitación en la misma.

Aunque no entraremos en ello en este trabajo, para algunos autores, entre los que me incluyo, también tendría cabida el arrendamiento puntual de una segunda residencia[15]. El *home sharing* trata de la acción de compartir el espacio vital, habitable, de uso personal de un propietario. Por ello, entiendo que el alquiler puntual de una vivienda vacacional podría entrar, con las debidas garantías, en su radio de acción; entre otras cosas porque puede sostenerse que no es parte integrante del *stock* del alquiler a largo plazo. Una segunda residencia familiar que es ocupada solo parte del año o fines de semana goza de un evidente grado de infrautilización, del que debe poder su titular sacar legítimamente provecho dentro de los cauces marcados por el derecho. Pero, claro, deben ser marcados.

12. Hemos optado por la traducción del término "home sharing" como "hogar compartido", siguiendo lo dispuesto en el Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña.

13. A menudo se apunta que los *hosts* (como se denomina a los arrendatarios en las plataformas de alojamiento) son movidos a entrar en el mercado por motivos económico-financieros, pero que eso no se contradice con que puedan verse alentados, además, por las ventajas sociales y medioambientales derivadas del hecho de compartir su vivienda. Sería cuando menos interesante conocer el peso real de este otro tipo de motivaciones, parte ya del tan bien urdido imaginario colaborativo. Véase Oskam y Boswijk (2016: 27).

Con todo, contamos en nuestro país con estudios que muestran que el 65 % de los particulares comienzan a alquilar su vivienda por necesidad de un respaldo económico, que para el 72 % continúa siendo el principal motivo para seguir alquilándola, alcanzando el 92 % los sujetos que declaran que supone una importante ayuda a la economía familiar. Véase *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico en el distrito centro*, Ayuntamiento de Madrid, Red2Red Consultores, pp. 36 y ss., en relación con los datos ofrecidos por un estudio de ESADE.

14. Véase el estudio *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico…, op. cit.*, p. 35.

15. En la misma línea, véanse las interesantes conclusiones del Área de Mejora de la Regulación de la Comisión Interdepartamental de la Economía Colaborativa de la Generalitat de Cataluña, en el *Informe del Grupo de Trabajo de Alojamientos Turísticos y Vivienda, op. cit.*, p. 14, y lo expresado en el Informe del Banco Mundial titulado *Tourism and the Sharing Economy…, op. cit.*, p. 13, en relación con los intercambios entre particulares: "El hogar o la habitación puede ser la residencia principal o secundaria del proveedor/propietario, y él o ella pueden estar presentes o ausentes temporalmente".

Dentro del segundo bloque, según apuntan ciertas investigaciones, cabe incluir a los llamados "multipropietarios" que poseen diversas viviendas que destinan al mercado turístico (que pueden haber sido adquiridas, o no, con este propósito) y también "diferentes fondos de inversión que invierten en el sector turístico y gestionan importantes volúmenes de viviendas", además de agencias que realizan la labor de gestión de VUT de otros propietarios[16] (a todos ellos nos referiremos, genéricamente, como "profesionales").

La Comisión Europea, en su Comunicación sobre economía colaborativa de 2016, no estuvo atinada al considerar como agentes, dentro de la misma, a los prestadores profesionales de servicios[17]. No lo estuvo porque la sociedad, de donde surgió el concepto, manejaba definiciones que les excluían -por naturaleza- de lo que se definía como *sharing economy*.

El error fue ubicar la economía colaborativa, *grosso modo*, en el terreno de la actividad de las grandes plataformas en lugar de circunscribirla, solo, a la órbita de los intercambios subyacentes entre particulares o peers, considerando a las primeras como un mero medio. Un medio en el que, claro está, no podía negarse la presencia de profesionales y, por lo tanto, su coexistencia o posibilidad de cobijar actividades, a la vez, paradigmáticas de uno y otro tipo de intercambios.

Mi conclusión es que solo el *home sharing* es representativo del "alojamiento colaborativo" y, por lo tanto, se está haciendo un uso impropio de este término desde el momento en que se encaben en él todo tipo de alquileres turísticos de vivienda de corta estancia (es decir, también los realizados de forma profesional a través de las VUT).

Lo mismo sucede con los grandes *marketplaces* del alojamiento. Puede que en su origen tuviera sentido llamarlos "colaborativos" o "*peer to peer*", pero ahora no[18]. Podemos, sin miedo a confundir a nadie, adjetivar a las plataformas como "digitales", "*online*" o de "alquiler vacacional", pero no

16. *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico…, op. cit.*, p. 35.

17. En la *Comunicación de la Comisión Europea sobre la agenda europea para la economía colaborativa*, COM (2016) 356 final, de 2 de junio de 2016, se estableció lo siguiente: "La economía colaborativa implica a tres categorías de agentes: i) prestadores de servicios que comparten activos, recursos, tiempo y/o competencias —pueden ser particulares que ofrecen servicios de manera ocasional ('pares') o prestadores de servicios que actúen a título profesional ('prestadores de servicios profesionales')-; ii) usuarios de dichos servicios; y iii) intermediarios que —a través de una plataforma en línea— conectan a los prestadores con los usuarios y facilitan las transacciones entre ellos ('plataformas colaborativas')".

18. Sobre cómo el aumento de prestadores profesionales e intermediarios comerciales que administran propiedades para terceros ha hecho que Airbnb se alejara de su filosofía original, conviertiéndola, principalmente, en una plataforma comercial, véase O'Neill y Ouyang (2016).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

como colaborativas[19]. La economía colaborativa florece en los intercambios entre particulares, y ellas solo (¡que no es poco!) los facilitan e impulsan a través de múltiples y cada vez más depurados mecanismos[20].

2.2. *Home sharing* y actividades afines

Las normas turísticas que han dictado estos años las autonomías -para, supuestamente, hacer frente a la EC- han regulado la figura de las VUT, en algunos casos coartando de forma total o parcial la posibilidad de los particulares de alquilar su vivienda, para estancias turísticas cortas, de forma ocasional.

Lo han hecho mediante distintas fórmulas: ya prohibiendo indirectamente el ejercicio de la actividad en la residencia habitual, ya vetando el alquiler por habitaciones[21], ya presumiendo la habitualidad o la profesionalidad del sujeto por la mera publicación de un anuncio en una plataforma digital[22].

El regulador autonómico no ha dudado, en estos supuestos, en cerrar la entrada al mercado del alojamiento colaborativo a los actores que, por paradójico que resulte, son los que le han dado nombre y entidad propia; dejándolos en tierra de nadie desde la modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 2013[23]. La sumisión a los decretos turísticos lleva aparejada, con frecuencia, la consideración de todos los sujetos como prestadores profesionales[24].

Una de las excepciones la constituye el Decreto 225/2019, de 28 de noviembre, por el que se regulan las viviendas de uso turístico en el ámbito de

19. Apunta Fuster *et al.* (2020) que la actividad realizada por las grandes plataformas como pueden ser Airbnb o Uber es considerada como una nueva forma de "capitalismo extractivo", regulado por las plataformas digitales, dentro de lo que se denomina "capitalismo de plataformas".
20. Rodríguez (2021).
21. Por ejemplo, el artículo 4.2 del Decreto 12/2017, de 26 de enero, por el que se establece la ordenación de apartamentos turísticos, viviendas turísticas y viviendas de uso turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia. La prohibición del alquiler turístico de habitaciones fue avalada por el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso) de 1 de junio de 2020, ECLI:ES:TS:2020:1296.
22. Véase el artículo 2.3 del Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid.
23. Sobre la aplicación de la LAU o el Código Civil al arrendamiento de habitaciones, y las distintas posturas doctrinales al respecto, véase Botello (2016: 1000 y ss.). Véanse, también, Campuzano (2015: 1199-1246) y Zapatero (2018).
24. A propósito del Decreto madrileño, se ha apuntado que "aniquila toda posibilidad de tener una licencia para realizar un uso turístico bajo los términos de la economía colaborativa": elimina cualquier trazo de economía colaborativa apostando, en su lugar, por la profesionalización de la actividad (Martínez *et al.*, 2020: 19).

la Comunidad Autónoma de Cantabria, del que vale la pena leer su exposición de motivos:

"Partimos de un turismo colaborativo, que se lleva a cabo por un particular, pero en el que existe una transacción económica y, por ende, un ánimo de lucro (…) Este tipo de alquiler presenta determinadas características específicas que les diferencia del resto de alojamientos turísticos tradicionales, al tratarse de un alquiler entre particulares en donde la vivienda no ha sido construida o adquirida específicamente para un ejercicio profesional de la actividad (…) el propietario de estas viviendas no se define como un profesional de la hostelería sino como la persona física propietaria de la vivienda. El motivo, es dar cabida a aquellas personas que, sin ser expertos en la materia, quieren alquilar su vivienda y que no encuentran amparo en la actual normativa".

El pecado original está en no haber distinguido en las normas -con diferentes figuras e incluso ubicación- entre el alojamiento colaborativo en sentido estricto -el *home sharing*- y las actividades comerciales de profesionales que participan en las plataformas digitales; principal hábitat de desarrollo del alquiler turístico de corta estancia con independencia del carácter del prestador. O el equívoco puede radicar en haber considerado que sí se estaba haciendo con la regulación de las viviendas de uso turístico; lo cual, en algunos casos, sería incluso más grave.

Desde un punto de vista conceptual, el establecimiento de umbrales ha sido y es todavía necesario en nuestro país para desacoplar el alojamiento colaborativo de aquello que no lo es: el alojamiento turístico comercial.

La instauración de umbrales tiene, a un nivel práctico, una triple funcionalidad. Primero, la de poder gravar la actividad fiscalmente -de forma comparable a otras- cuando es desarrollada por profesionales, clarificando asimismo las obligaciones tributarias de los que no lo son. Segundo, la de establecer una suerte de gradación y proporcionalidad interventora, que aligere las cargas administrativas sobre los sujetos ocasionales[25]. Tercera y última, la de facilitar la medición del impacto de las actividades de uno y otro tipo de prestadores, a efectos de justificar el ejercicio de ciertas potestades de la Administración y la confección de algunas de sus principales políticas, como la de vivienda.

25. Sobre una posible distinta intensidad interventora entre la actividad colaborativa y la empresarial o pseudoempresarial, véase Boix (2018).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

La funcionalidad (que no acaba aquí) es clara; no así la selección del criterio o umbral que convertirá a un sujeto en profesional a los ojos del derecho (o, por lo menos, del derecho administrativo).

Hay de diferentes tipos. A nuestro alrededor, en el mundo, la gran mayoría de ciudades hace tiempo que han optado por alguno. Los de carácter temporal son los preferidos; aunque, claro está, existen otras opciones y combinaciones igual de válidas[26]. A las autoridades autonómicas y estatales de nuestro país, sin embargo, no les debe parecer demasiado conveniente aquello que sirve a París, Londres, Ámsterdam y una larga lista de ciudades europeas y americanas con las que nos unen problemáticas similares y un urbanismo parecido.

No existe el umbral perfecto, desde luego, pero la ausencia de uno es, de entre todas, la peor de las opciones. Cuanto antes se cuente con un criterio jurídico-administrativo, antes podrá ser dimensionado, cuestionado o incluso utilizado por los estudios de naturaleza económica que van proliferando sobre el impacto del alquiler de corta estancia y que tanto interés guardan para la Administración[27].

En uno de los más recientes sobre los efectos de la plataforma *Airbnb* en el mercado de la vivienda en Barcelona, se considera profesionales a los que tienen más de una propiedad en el *marketplace* y a los que alquilan una vivienda entera más de 5 veces por trimestre[28]. En el primer caso se opta por un criterio cuantitativo y, en el segundo, por una combinación: uno cuantitativo (basado en el número de unidades de vivienda comercializadas: una), junto con uno temporal (cinco alquileres en tres meses), en orden a detectar un no tan evidente ejercicio de la actividad de forma continua o profesionalizada por sujetos que ofertan un solo inmueble en las plataformas.

3. El alquiler de corta estancia y su afectación sobre el mercado de la vivienda

La falta de distinción entre los diferentes tipos de sujetos y actividades ha derivado en una atribución o responsabilización indiscriminada de lo que en

26. Véanse las aportaciones del Área de Mejora de la Regulación de la Dirección General de Coordinación Interdepartamental de la Generalitat de Cataluña, en orden a diferenciar el ejercicio de actividades a título profesional y ocasional (Rodríguez, 2018: 296 y ss.).

27. También las plataformas digitales cuentan, a efectos de su funcionamiento interno, con criterios propios que separan unos anuncios de otros. No es la inexistencia de referentes válidos el problema, entonces.

28. Véase García-López *et al.* (2020: 8).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

términos económicos serían externalidades negativas[29] y, en términos jurídicos, afectación de intereses públicos y privados[30], a todos los prestadores de servicios: sobre todo, a las plataformas digitales (a las que algunos demonizan), pero también a cualquiera que opere a través de ellas.

La idea de esta afectación -percibida por una parte de la opinión pública como una amenaza para, en general, nuestro sistema de convivencia- ha aflorado, entre otros, por estímulo del derecho y de ciertas ideologías políticas. Ahora bien, ¿a qué intereses públicos atañe?; ¿legitima una intervención administrativa sobre las actividades?

El mercado de la vivienda es uno de los más populares y mediáticos ámbitos sospechosos de resultar damnificados por el alquiler turístico de corta estancia. En él me centraré con el objeto de presentar las conclusiones de recientes estudios económicos y pronunciamientos judiciales que pueden tener consecuencias importantes para el ejercicio de potestades de la Administración.

Si las nuevas modalidades de arrendamiento turístico de vivienda afectan o no al mercado es, como dicen los economistas, una cuestión empírica[31]. La información (su análisis y puesta en relación) es lo único que puede dimensionar cuantitativamente el impacto de tal actividad, y es obtenida -en todas las investigaciones a las que se ha tenido acceso-, sobre todo, de sujetos privados: la plataforma Airbnb, de forma muy destacada.

Para SRNICEK, los datos ocupan un lugar central en la economía de plataformas, son su recurso básico y aquello que da ventaja a estas sobre sus competidores, indicando un cambio en la noción de capitalismo. Las plataformas están diseñadas como un mecanismo para extraer y utilizar esos datos. Al proporcionar la infraestructura y ser intermediarias entre sus distintos tipos de usuarios, se colocan en una posición desde la que pueden monitorear y extraer toda clase de información resultante de las interacciones entre dichos grupos; y este posicionamiento es la fuente de su poder económico y político[32].

29. Un resumen de los diferentes efectos o impactos de la economía colaborativa, véase en Frenken y Schor (2017: 6).
30. Los intereses de dimensión pública que pueden considerarse potencialmente comprometidos por las nuevas modalidades de alquiler de corta duración pueden ser muchos. Un vistazo a los preámbulos de los decretos de turismo de algunas comunidades autónomas, a los periódicos o a las manifestaciones de dirigentes políticos es suficiente para hacerse una idea.
31. Barron *et al.* (2020: 3).
32. Véase Srnicek (2017).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Este origen de la información analizada -prácticamente "unilateral"-, además de los posibles riesgos de sesgo que puede entrañar, muestra también dos cosas: que a pesar de existir no se tienen en cuenta ofertas declaradas en otros portales (de las mismas u otras viviendas) y, lo más importante, que los datos generados por instancias públicas son prácticamente inexistentes[33]. No ya sobre perfiles de arrendatarios o número de propiedades en el mercado -que los hay en los registros turísticos instaurados-, sino sobre los precios del alquiler y compra de vivienda, por ejemplo[34].

No abundan, pero sí van en aumento, los estudios que, desde la óptica económica, analizan la afectación del mercado de la vivienda. Las conclusiones a las que llegan no difieren mucho entre sí; a pesar de, como es obvio, acotar su análisis a ciudades distintas.

3.1. Los estudios económicos y el alcance de sus evidencias

No es infrecuente que se atribuyan a las plataformas digitales -por las facilidades que brindan y su efecto multiplicador de las transacciones- las consecuencias de las decisiones de, diríamos, otros sujetos.

Se las responsabiliza, por ejemplo, de que, seducidos por ellas, una gran cantidad de propietarios decidan dejar de abastecer el mercado de alquileres a largo plazo (dirigido a los residentes de las ciudades), para pasar a suministrar al mercado a corto plazo (en el que son los turistas o no residentes quienes participan), bajo la expectativa de capitalizar -en menor tiempo- la rentabilidad de la cesión de sus inmuebles.

Así, y debido a que la oferta total de vivienda es fija o inelástica a corto plazo, se considera que el primer impacto de las actividades de ciertos propietarios -veremos luego cuáles- es el aumento de la tasa del alquiler a largo plazo o, dicho en términos generales, que la vivienda deja de ser asequible: hay menos disponible y a un precio más elevado, ocasionando incluso un desplazamiento de la población (lo que ha venido a denominarse "turistificación"[35]).

33. Sobre la debilidad institucional en la elaboración y difusión de información relativa a la vivienda y la proliferación de estudios que obedecen a intereses económicos se reflexiona, entre otros, en Martínez *et al.* (2020: 23). Véase, también, Jover y Berraquero (2020: 838).

34. Sobre la importancia económica de la información y una aproximación al concepto de capitalismo cognitivo, véase Patiño *et al.* (2017: 97 y ss.).

35. Véase Jover y Berraquero (2020: 824-825), sobre el concepto de turistificación: "En el plano de la vivienda, la turistificación se identifica con la comercialización a través del al-

ISBN: 978-84-120267-6-4

En este argumento se apoya la formulación de ciertas políticas, la adopción de regulaciones restrictivas y el uso, sobre todo en medias y grandes ciudades, de instrumentos normativos de naturaleza urbanística que tratan de rectificar esta supuesta e indeseada huella de las últimas modalidades de alojamiento[36].

Esta huella puede, sin embargo, tener una muy distinta profundidad en función de múltiples variables: desde localidades con mercados de alquiler a corto plazo poco significativos, a -más importantes a efectos de esta investigación- supuestos en los que el propietario de una vivienda convive con los huéspedes o alterna con ellos -de forma no simultánea- el disfrute de su residencia.

"The potential consequences of Airbnb might be very different if the platform is used to rent out excess capacity (home-sharing), or if units are rented short-term through Airbnb all year long. We label listings that correspond to this second category as 'commercial'"[37].

Las investigaciones apuntan, de forma casi unánime, que el *home sharing* en sentido estricto no ocasiona reasignación del *stock* del alquiler a largo plazo de estos inmuebles; que continúan, de forma principal, siendo utilizados por sus propietarios, no estando disponibles para el alquiler tradicional ni debiéndose atribuir relevancia alguna al hecho de que sean ofertados a través de plataformas digitales.

Se ha apuntado que hay muchas razones por las que un propietario puede optar por no reasignar. De entrada, porque vive en la casa que alquila. Si es así, la vivienda no se reasignará del mercado a largo plazo (donde "se alquila a sí mismo") al mercado a corto plazo. Ese sujeto todavía puede participar, sin embargo, en el mercado a corto plazo vendiendo su capacidad no utilizada (habitaciones libres o la vivienda entera cuando se ausenta), pero eso no constituye una reasignación del *stock*. Esas unidades infrautilizadas no se habrían asignado a un inquilino a largo plazo en ningún caso, así que no harán aumentar las tarifas de este tipo de alquiler[38].

quiler turístico, generando un incremento de la rentabilidad con respecto al alquiler convencional localizado en determinadas zonas, aumentando los precios en el mercado inmobiliario y sustituyendo el uso residencial, lo que genera problemas de convivencia".

36. Sobre el papel de la regulación pública, en especial la urbanística y de la vivienda en relación con las VUT, en orden a salvaguardar el derecho a la ciudad y el principio jurídico de desarrollo sostenible, véase Ponce (2018).
37. García-López *et al.* (2020: 8).
38. Barron *et al.* (2020: 10).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Esta afirmación -que no necesita de aclaración complementaria en el caso del alquiler de habitaciones ni de primeras residencias completas- podría ser extensible al alquiler ocasional de casas vacacionales, puesto que de inicio no parece que puedan ser contabilizadas como unidades integrantes del mencionado stock[39].

Las actividades de los particulares ocasionales no parecen dejar huella, pues, en el mercado inmobiliario: no detraen *stock* de vivienda del mercado de alquiler tradicional ni, desde un punto de vista demográfico, causan "un desplazamiento o sustitución de la población"[40].

No significa, no obstante, que no tengan otros efectos. La reducción de los precios del mercado de alquiler a corto plazo, por ejemplo, lo es; en cuanto su entrada en él lleva aparejado un aumento o expansión de la oferta que no debe desdeñarse y que corresponde valorar desde otra óptica, la de la competencia[41]. Este incremento puede, además, llevar asociado un auge del turismo con consecuencias en materia de sostenibilidad, como tendremos oportunidad de apuntar.

Cuando de lo que se trata es de los efectos de las actividades comerciales de los prestadores profesionales que participan en grandes plataformas, los resultados de las investigaciones cambian[42]. Las consecuencias que se

39. Según BARRON *et al.*: "Otro tipo de participación en el mercado de alquiler a corto plazo que no daría lugar a la reasignación son las casas de vacaciones, que de todos modos no se habrían alquilado a inquilinos a largo plazo, quizás debido a las restricciones de los arrendamientos a largo plazo que provocan que los propietarios de segundas residencias no quieran alquilar a largo plazo". La traducción es mía. Véase Barron *et al.* (2020: 3 y ss.).

Esta afirmación no es compartida, sin embargo, por otros autores que consideran que el impacto en el mercado inmobiliario y en la evolución sociodemográfica de las ciudades se produce por las viviendas no destinadas a la residencia habitual, pero también por las segundas residencias. *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico…, op. cit.*, p. 41.

40. *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico…, op. cit.*, p. 41.

41. En este sentido, se ha apuntado que el llamado mercado de categorías inferiores, el que cubren las pensiones y hostales, "es el que se ve afectado en mayor medida por la competencia de las plataformas P2P: en este mercado sí parece producirse una competencia directa y un efecto sustitución". *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico…, op. cit.*, p. 57.

42. Los estudios utilizan distintas terminologías para distinguir los oferentes ocasionales de los profesionales. Por ejemplo, el estudio realizado en Norteamérica (Barron *et al.*, 2020), si bien alude al *home-sharing* como actividad que incluye las prestaciones de unos y otros, se refiere a los oferentes no profesionales como "owner-occupiers". En el análisis de las consecuencias del mercado de alquiler de corta estancia en Barcelona (García-López *et al.*, 2020), se opta por distinguir poniendo el acento en la denominación no de los sujetos, sino de las actividades que se desarrollan en las plataformas. De esta forma se diferencia entre "home-sharing" y "commercial use" de Airbnb. Esta manera de escindir el uso comercial/profesional de viviendas

atribuyen a Airbnb son, en otras palabras, muy diferentes si se utiliza dicho *marketplace* para rentabilizar el exceso de capacidad o si las unidades se alquilan a corto plazo durante todo el año[43].

La mayoría de estudios reconocen, aun así, que los efectos previstos sobre el mercado de la vivienda son ambiguos. Ambigüedad relacionada con la necesidad de tomar en consideración otras variables[44]. Algunos reflejan, incluso, la parte de responsabilidad atribuible a las administraciones españolas en la existencia de un "sobredimensionado y mal repartido" parque de viviendas; así como la "baja inversión pública en ayudas a la compra y al alquiler, siendo el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que menos porcentaje del PIB destina a subsidios en vivienda"[45].

El análisis centrado en los Estados Unidos de América determina que si bien no hay evidencia de que la actividad desarrollada por Airbnb esté asociada con cambios en la oferta total de viviendas, sí hay pruebas de la reasignación de viviendas del *stock* de alquiler a largo plazo al *stock* de alquiler a corto plazo; y que, a corto término, el *marketplace* eleva los costos para los residentes locales, aumentando los precios tanto de alquiler como de compra[46].

En el caso de Madrid se colige que "atendiendo a los múltiples factores que afectan al desarrollo del precio del mercado de la vivienda es difícil aislar, en términos cuantitativos, el efecto de las viviendas de uso turístico en el mercado de alquiler, si bien existen indicios de una relación entre la actividad de las VUT y la variación del precio del alquiler, dicha relación es difícil de cuantificar y precisar"[47].

"Estos resultados muestran que la actividad del Airbnb en Barcelona ha tenido como resultado un aumento tanto de los precios de los alquileres como de las viviendas, con mayores efectos en el precio de los alquileres. Nuestros resultados indican que, para un vecindario con actividad promedio de Airbnb en

de lo que debe entenderse *home-sharing* en sentido estricto, nos parece mucho más apropiada; igual que la inclusión de ambas bajo la categoría de "alquiler de corta estancia".

43. García-López *et al.* (2020: 8).

44. En el estudio centrado en Barcelona se establece que, "aunque los efectos sobre los alquileres no son pequeños, no pueden explicar la mayor parte de los altos aumentos agregados en los alquileres que ha experimentado la ciudad entre 2012 y 2016" (García-López *et al.*, 2020: 24). Véase también *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico…, op. cit.*, pp. 41 y 44.

45. Jover y Berraquero (2020: 827).

46. Barron *et al.* (2020: 13).

47. Véase también *Análisis del impacto de las viviendas de uso turístico…, op. cit.*, p. 44.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

la ciudad, los alquileres han incrementado un 1,9 %, mientras que los precios de las transacciones han aumentado en un 4,6 % y los precios publicados un 3,7 %"[48].

Se afirma en dicha investigación que más del 75 % de todos los listados de viviendas de cada año corresponden a la categoría de "comerciales" o profesionales, y que solo una pequeña parte se realiza en residencias principales; produciendo unos efectos bien distintos en uno y otro caso.

Para las administraciones locales, los estudios son esenciales en la ordenación y gestión de la oferta turística, pero también para dimensionar los efectos de las nuevas formas de alojamiento sobre el mercado de la vivienda y su decisión y justificación de regularlas en uno u otro modo: para limitarlas o fomentarlas, en pro de distintos intereses u objetivos relacionados, en definitiva, con la sostenibilidad del modelo de ciudad por el que apuestan.

Las evaluaciones del riesgo de afectación de intereses públicos asociados a cada tipo de actividad, como las realizadas en estos estudios desde la perspectiva económica, deben constituir la base técnico-científica previa y necesaria para la adopción de decisiones por parte de la Administración y los órganos judiciales[49], como tendremos ocasión de observar en el siguiente epígrafe.

3.2. Las consideraciones de los órganos judiciales

Al hilo de lo que acabamos de apuntar, la CNMC afeó al Ayuntamiento de Bilbao, en la impugnación ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco[50] de su acuerdo de aprobación definitiva de la modificación pormenorizada del PGOUB[51], haber introducido restricciones a la oferta de VUT sin incluir ningún estudio técnico sobre su impacto real en la ciudad[52].

La corporación municipal defendió que las modificaciones proyectadas eran el resultado de confrontar el "derecho fundamental y preferente de

48. García-López *et al.* (2020: 15).
49. Esteve (2021).
50. TSJPV, en adelante.
51. Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, BOB de 13 de febrero de 2018.
52. "Aun cuando uno de los factores teóricos que podía incidir en el precio de la vivienda en régimen de alquiler es la presencia de un número elevado de VUT, el número de VUT de Bilbao en 2017 ascendió según el Gobierno Vasco a 620, lo que supone solo un 0,38 % del total de viviendas de la ciudad". Ver STSJPV 292/2019, de 11 de junio, ECLI:ES:TSJPV:2019:2007 (FJ 1).

disponer de una vivienda residencial digna y adecuada, cuya disponibilidad le corresponde al planificador urbanístico, con el derecho a desarrollar una actividad económica", y que las medidas se habían adoptado "sobre la base de datos ciertos y dentro de los términos de discrecionalidad" que le eran propios.

El Ayuntamiento consideró que destinar una vivienda a un uso turístico comportaba un cambio de uso urbanístico y, en consecuencia, calificó a las VUT dentro del uso de equipamiento. El TSJPV juzgó irreprochable tal calificación, al entender que su comercialización como alojamiento temporal por motivos turísticos o vacacionales, de forma reiterada o habitual, no tenía encaje en el uso residencial; entendido como el que se desarrolla en edificios destinados a alojamiento estable y permanente de personas y dirigido a satisfacer el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con los artículos 47 de la Constitución y 3.3.a) del Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación de 2015[53].

No dudó en afirmar que las VUT podían sustraer del parque residencial previsto por el planificador "un número indeterminado de viviendas para destinarlas al alojamiento turístico, uso completamente ajeno al residencial"; y que este se hallaba legitimado "e incluso obligado" a promover la ordenación urbanística necesaria para conciliar la satisfacción del derecho a la vivienda con el destino de determinadas unidades al alojamiento turístico.

"(…) sin que resulte razonable la alternativa de dejar en manos del mercado la decisión al libre albedrío de los propietarios de las viviendas, puesto que ello puede poner en peligro el derecho a la vivienda de los ciudadanos, ya sea por la insuficiencia del parque residencial resultante, por el encarecimiento de los arrendamientos con una finalidad residencial" (FJ 2).

Concluyó que la protección del derecho a la vivienda y la preservación del entorno urbano habrían actuado como legítimas razones imperiosas de interés general que avalaban las limitaciones proyectadas sobre las VUT.

En la resolución del posterior recurso de casación contra esta sentencia del TSJPV, el TS se sirvió de lo resuelto en sus fundamentos jurídicos, en su propia doctrina y en la recién establecida por el TJUE[54], para confirmar todos

53. Aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.
54. En el *ínterin* entre la interposición del recurso de casación y su resolución, se dictó la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 22 de septiembre de 2020, *Cali Apartments*, C-724/18, ECLI:EU:C:2020:743, que luego comentaremos.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

y cada uno de los argumentos del órgano de instancia; y no perdió, además, la oportunidad de reflexionar sobre el urbanismo como instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible en el contexto de la Agenda 2030, el Acuerdo de París y otros grandes acuerdos mundiales para el desarrollo[55].

Partió de la importancia del urbanismo para conseguir la transformación de las urbes, destacando la función de las administraciones de evitar que, por la vía de hecho, se produjera la transformación del uso tradicional residencial en uno turístico que acabara convirtiendo a las ciudades, o partes de ellas, en un "parque temático, en vez de un lugar habitable y de convivencia. La ciudad se convierte en un problema y no en un sistema de solucionar los problemas de sus habitantes"[56]. Afirmó, además, que la actuación de la normativa municipal de "transformación, adaptación y modificación de los usos de determinadas ciudades en el marco de sus propias y genuinas políticas de vivienda" acaba siendo imprescindible para "asimilar las nuevas realidades sociales, consecuencia de la mencionada economía colaborativa, articulada a través de plataformas digitales" (FJ 6).

La idea que subyace en todo el razonamiento del alto tribunal es que la función del urbanismo actual es la de mejorar las ciudades y adaptarse a nuevas realidades y exigencias, respondiendo a los intereses generales de la misma pero manteniendo lo que denomina su "esencialidad". Desafortunadamente para nosotros -pero en concordancia con el recurso que se le plantea-, se centra solo en la necesidad de encontrar un anclaje jurídico a las VUT, situándolas en el actual proceso de regeneración y rehabilitación ciudadana en el marco del desarrollo urbano sostenible, sin mencionar el *home sharing* y sus posibles consecuencias, a diferencia de lo que ocurre en la sentencia del TJUE de 22 de septiembre de 2020, en la que hemos avanzado que basa gran parte de su argumentario.

En la sentencia conocida como *Cali Apartments SCI* y *HX* contra *Procureur général près la Cour d'appel de Paris* y *Ville de Paris*, se realizan interesantes afirmaciones a propósito de varias cuestiones prejudiciales plateadas por el Tribunal de Casación de Francia sobre la compatibilidad del Código francés de la Construcción y de la Vivienda con la Directiva 2006/123, relativa a los servicios en el mercado interior.

En primer lugar, se confirma que la "actividad de arrendamiento a cambio de una remuneración de inmuebles amueblados destinados a vivienda a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, efectuada de forma reiterada y durante

55. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso), de 19 de noviembre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3842. En adelante, TS.
56. FJ 6.

breves períodos de tiempo, tanto con carácter profesional como no profesional", entra dentro del concepto de servicio a efectos de la aplicación de la Directiva 2006/123. En segundo lugar, que la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento, o la garantía de una oferta suficiente de las mismas, constituye una razón imperiosa de interés general para someter la actividad antes descrita a un régimen autorizatorio en determinados municipios en los que la tensión sobre los arrendamientos sea en particular acusada, "siendo una medida perfectamente proporcionada al objetivo perseguido, dado que este no puede alcanzarse con una medida menos restrictiva, puesto que un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz". Por último, la Gran Sala encomienda a las autoridades locales la facultad de precisar, en el marco fijado por la normativa, las condiciones de concesión de las autorizaciones previstas, a la vista de objetivos de diversidad social y en función de las características de los mercados locales de la vivienda y de la necesidad de no agravar su escasez; "acompañándolas, si fuera necesario, de una obligación de compensación en forma de transformación accesoria y concomitante en viviendas de inmuebles con otro uso, siempre que tales condiciones de concesión sean conformes con los requisitos establecidos por esa disposición y que esa obligación pueda satisfacerse en condiciones transparentes y accesibles".

Baste apuntar aquí que el TJUE manifiesta, de forma clara, que la normativa gala que se debate excluye de su ámbito de aplicación –es decir, de la sumisión a una autorización de cambio de uso y, si es el caso, a una compensación- a las viviendas que "constituyen residencia principal del arrendador, pues el arrendamiento de estas carece de consecuencias en el mercado de alquiler de larga duración, al no necesitar ese arrendador fijar su residencia principal en otra vivienda".

Reconoce que solo tiene efecto inflacionista el alquiler que acaba transformando el carácter residencial de la vivienda en turístico o profesional; y, al hacerlo, no hace sino admitir indirectamente que el *home sharing* en París (el alquiler completo de una vivienda por menos de 4 meses) no ocasiona esas consecuencias negativas que permiten invocar una razón imperiosa de interés general justificante de la instauración de un régimen de control *ex ante*.

El Tribunal estima que, según los datos y estudios proporcionados (por el órgano jurisdiccional remitente, por el Gobierno francés y la ciudad de París), la actividad de arrendamiento de inmuebles por un breve periodo de tiempo tiene un "efecto inflacionista significativo en el nivel de los arrendamientos", pero parece ser que solo cuando la ejercen arrendadores que ofrecen al mercado dos o más viviendas completas, o una vivienda completa más de 120 días al año[57].

57. Considerandos 72 y 69.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Está claro que cada ciudad debe desarrollar su propia política de vivienda y que las problemáticas -y las formas de solventarlas- no siempre son trasladables de unas a otras, ni permanecen inalterables en el tiempo. Sería conveniente, en todo caso, que las "nuevas realidades sociales consecuencia de la economía colaborativa" a la que aluden las resoluciones judiciales alentaran a la Administración municipal a prestar atención y fomentar el único tipo de actividad que genuinamente se mueve dentro de sus fronteras.

Los argumentos que utilizan los tribunales para avalar la legitimación del uso de las competencias municipales para poner coto a la actividad de las VUT pueden servir, por lo menos de forma parcial, para impulsar una sencilla, clara y adecuada regulación autónoma de la actividad de *home sharing.*

Los esfuerzos de los ciudadanos por conservar y mantener sus hogares, por vía de la obtención de recursos económicos complementarios[58], fruto de la comercialización esporádica de sus viviendas, no deberían ser ignorados (más aún habiendo sido demostrada su no incidencia en el mercado)[59]. Los ingresos obtenidos del *home sharing*, como se verá, revierten en muchos casos en la conservación no solo estética, sino "hipotecaria" de los inmuebles. No imponer excesivas barreras urbanísticas o normativas -en general- a esta actividad, es una forma también de garantizar la disponibilidad de una vivienda residencial digna y adecuada por parte de la Administración.

> *Basándonos exclusivamente en los datos que se desprenden de esta encuesta, definimos cuáles son los rasgos que describen el perfil medio del anfitrión que alquila una habitación en su casa en la ciudad de Barcelona. En cuanto a la unidad familiar, podemos concluir que en el hogar viven de una a dos personas, mayores de 45 años y sin hijos a su cargo actualmente. Solo una de las personas del hogar trabaja, y cobra alrededor de los 1200 € al mes. Mayoritariamente son propietarios de la vivienda y destinan más de 900 € al mes al pago de la hipoteca y los suministros del hogar. Esto les deja con solo 300 € para pasar el mes y hacer frente a otros gastos como alimentación, transporte, etc., ya que no cuentan con ningún tipo de subsidio o ayuda.*
>
> *Esta situación de vulnerabilidad, ha hecho que mucha gente haya encontrado en el Hogar Compartido la única solución para poder complemen-*

58. Jefferson-Jones (2015: 557 y ss.).

59. No hay, al menos por el momento, estudios técnicos o económicos que demuestren que el *home sharing* tiene un impacto negativo en el mercado de vivienda; y aunque la afectación de intereses o externalidades negativas en materia de competencia o de convivencia vecinal deben ponderarse, pueden combatirse aplicando la normativa específica existente.

tar sus ingresos y poder llegar a fin de mes. Prácticamente la totalidad de los encuestados ponen una o dos habitaciones a disposición de viajeros. Como anfitriones de Hogar Compartido, en tiempos de normalidad, ofrecen la habitación entre 15 y 20 días al mes. Esto les permite no tener siempre huéspedes en casa y disponer de un tiempo de intimidad en el hogar y poder tener la habitación disponible en caso de necesidad. Ingresan alrededor de 800 € brutos al mes donde se descontarán los gastos que se desprenden de la actividad (incremento en el consumo de los suministros, mantenimientos y adecuación de la habitación, etc.) y los impuestos que pagan anualmente en la declaración de la renta[60].

La Administración debería plantearse –tras los resultados de los estudios económicos sobre la no afectación del *home sharing* al mercado de la vivienda, recogidos, como vimos, por las resoluciones de los órganos judiciales- si es posible ir un paso más allá y brindar apoyo directo o indirecto a aquellos particulares para los que la realización de esta actividad en sus hogares representa una ayuda.

3.3. El "superchoque" sanitario y sus efectos en el mercado del alquiler de corta estancia

El mercado y la coyuntura –ahora, en concreto, copada por las consecuencias de la crisis sanitaria de la COVID-19- son los que regulan la demanda de alquileres turísticos. El impacto de la pandemia ha sido devastador en el sector del hospedaje[61], y también del alojamiento colaborativo, que, en algunos

60. Información sustraída de un estudio realizado, durante los meses de marzo y abril de 2021, por AmfiCat (Asociación de Anfitriones de Hogares Compartidos de Cataluña). Véase https://www.amficat.cat/wp-content/uploads/2021/04/Estudi-AmfiCat-sobre-perfil-de-socis-Abril-2021.pdf.

61. Como apunta el informe de políticas: *La COVID-19 y la transformación del turismo*, de Naciones Unidas, de agosto de 2020, el turismo -que proporciona medios de subsistencia a millones de personas- es uno de los sectores más afectados por la pandemia del coronavirus. "Al cerrarse las fronteras y los hoteles y reducirse drásticamente los viajes en avión, en los cinco primeros meses de 2020 las llegadas de turistas internacionales disminuyeron un 56 % y se perdieron 320 000 millones de dólares en exportaciones del turismo, más del triple de lo que se perdió durante la crisis económica mundial de 2009", según datos obtenidos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), *Barómetro del turismo mundial*, vol. 18, núm. 4, junio de 2020, disponible en: https://doi.org/10.18111/wtobarometeresp.

España recibió 284 311 visitantes extranjeros en febrero, cuando el año pasado en el mismo mes, justo antes de que estallara la pandemia, había recibido 4,4 millones de turistas (un 93 % menos, lo que representa la mayor caída desde el confinamiento). Según se ha apuntado, se han perdido más de tres millones y medio de visitantes, y se han dejado de ingresar casi 4400 millones de euros, según las cifras del mes de febrero de la encuesta de movimientos en fronteras (Frontur)

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

casos, constituye un sustento económico imprescindible para las familias que lo practican, y cuya pérdida puede colocarlas en una situación, incluso, de vulnerabilidad.

"En el contexto actual de pandemia, la gran mayoría han visto reducidos a la mitad o más los ingresos derivados de su actividad laboral (pérdida del puesto de trabajo por los trabajadores por cuenta ajena o bajada de facturación por los trabajadores por cuenta propia). Durante el año 2020 solo han podido alquilar la habitación dos días al mes de media, esto les ha obligado a vivir de los pocos ahorros y tener que pedir ayuda económica a amigos o familiares como solución a su situación precaria, una solución temporal, ya que los ahorros o las ayudas se acaban. Si definitivamente se prohíben los hogares compartidos en Barcelona, la gran mayoría de personas de este colectivo confirman que tendrían muchos problemas para llegar a fin de mes, y una tercera parte declara que perderían el hogar"[62].

En esta misma línea: "Los datos de la plataforma Airbnb también muestran que un 84 % de los anfitriones han empezado a hospedar en un momento de transición y para muchos de ellos se ha convertido en una vía de independencia financiera. La mitad de los anfitriones de todo el mundo han comentado a la plataforma que usan sus ingresos en Airbnb para quedarse en sus casas"[63].

El sector turístico se ha habituado, en las últimas décadas, a tener que hacer frente a imponderables de distinto tipo y calado. Desde catástrofes naturales -tsunamis, terremotos o incendios forestales- a ataques terroristas. Sin embargo, parece que el "choque" inducido por la COVID-19 es diferente por distintas razones.

"En primer lugar, la conmoción económica y el consiguiente descenso de los viajes es global: las llegadas de turistas internacionales se redujeron entre un 20 % y un 30 %. En segundo lugar, la conmoción económica es más dramática, con reducciones del crecimiento económico dos veces mayores que las provocadas por las conmociones regulares. En tercer lugar, el *shock* tiene el potencial de desencadenar cambios estructurales en ciertos sectores de la industria. Entendemos que estos tres criterios

y de gasto turístico (Egatur) que ha publicado el Instituto Nacional de Estadística (INE). https://www.elmundo.es/economia/empresas/2021/04/06/606c06e2fdddffac9e8b45e5.html.

62. Véase https://www.amficat.cat/wp-content/uploads/2021/04/Estudi-AmfiCat-sobre-perfil-de-socis-Abril-2021.pdf.

63. Puede consultarse en https://news.airbnb.com/es/las-anfitrionas-en-airbnb-ganan-500-millones-de-euros-durante-la-pandemia/.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

diferencian los choques económicos del superchoque causado por la COVID-19"[64].

El *home sharing*, por motivos objetivos y subjetivos, ha caído en picado a causa de la pandemia, porque así lo ha hecho la demanda. Los motivos objetivos son compartidos con el resto de alojamientos turísticos y se asocian con la limitación de los desplazamientos (viajes) del turista extranjero y nacional.

Los subjetivos, estarían relacionados con concretas preocupaciones o motivaciones de los usuarios de las plataformas -por ejemplo, las relativas a la higiene y seguridad o a la experiencia de conocer gente de otros lugares-, y podrían haber afectado en mayor medida a esta actividad. La percepción del riesgo de los usuarios de este tipo de servicios podría haberles hecho reticentes a alojarse en una habitación en una casa compartida, en un momento en el que las interacciones personales deben limitarse y las medidas profilácticas extremarse[65]. Este no es más que un ejemplo de que aquello que, en un momento dado, pudo haber hecho competitivos y atractivos a este tipo de alojamientos, ahora les puede llegar a perjudicar[66]; detectándose, sin embargo, una desigual afectación entre las viviendas situadas en ciudades y las ubicadas en el ámbito rural, en las que la densidad de población ha favorecido, en especial, la distancia social[67].

Los costes a los que deben hacer frente los distintos proveedores del servicio de alojamiento son dispares y determinantes de su permanencia o de su traslado al mercado del alquiler a largo plazo tras la crisis de la COVID-19. Las inversiones en propiedades inmobiliarias a las que, habitualmente, deben hacer frente los "anfitriones capitalistas" llevan asociadas ciertos costes (hipotecarios, por ejemplo) que la caída de la demanda puede hacer inasumibles[68]. La posibilidad de los multipropietarios de reformular su modo de explotar sus inmuebles

64. Véase Dolnicar y Zare (2020): "el coronavirus representa un súper shock económico. Un choque económico es cualquier cambio en las variables o relaciones macroeconómicas fundamentales que tiene un efecto sustancial sobre los resultados macroeconómicos y las medidas del desempeño económico, como el desempleo, el consumo y la inflación. Los choques económicos no son nada nuevo. La guerra de Irak y el SARS provocaron una caída en el crecimiento económico mundial al 3,2 % (FMI, 2003), la crisis financiera mundial al -1,3 % (FMI, 2009) y se espera que la COVID-19 reduzca el crecimiento al -3 % (FMI, 2020)".

65. Sobre cómo ha afectado el riesgo de contraer la COVID-19 en las decisiones de los turistas en el momento de planificar sus viajes y en sus comportamientos en general, véase Jang *et al.* (2021: 4).

66. Hossain (2021) y Gerwe (2021).

67. Jang *et al.* (2021: 11).

68. Dolnicar y Zare (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

regresando al arrendamiento de larga temporada[69] -cuya supervivencia tanto se ha cuestionado- quedaría, por lógica, descartada para el sujeto que practica el *home sharing*, pues no puede poner en ese mercado la casa que habita.

Según APARTUR (Asociación de Apartamentos Turísticos de Barcelona): "Más de 5900 viviendas de uso turístico (VUT) de la ciudad de Barcelona han dejado de prestar servicios al turismo de corta duración desde el inicio de la pandemia y se han reconvertido al alquiler residencial convencional". Este es el resultado de un nuevo estudio elaborado por APARTUR sobre el impacto de la crisis sanitaria en el sector, que determina que "el 62 % de las viviendas de uso turístico de la ciudad han optado por salir de la oferta turística"[70].

Podría afirmarse que las consecuencias de la COVID-19, por lo menos a corto plazo, son severas para los no profesionales, que no han podido servirse de una alternativa que sí han tenido los propietarios profesionales de VUT. Existen trabajos académicos, empero, que basándose en los impulsores clave del crecimiento de Airbnb en el pasado y en los recientes desarrollos relacionados con la COVID-19, predicen que la proporción de anfitriones capitalistas disminuirá al trasladarse al mercado de alquiler a largo plazo (tras tener en cuenta, en sus cálculos, el riesgo asociado a los "superchoques"), y que la de los *host* ocasionales se recuperará e incluso aumentará, lo que hará que Airbnb vuelva a su "espíritu original": a ser una plataforma colaborativa o de *home sharing*[71].

En relación con esto último es interesante apuntar que, aunque se tienda a comparar la crisis de 2008 con la generada por la COVID-19, las diferencias son

69. Según apuntó, por ejemplo, el presidente de la Asociación de Viviendas Turísticas de Andalucía, de las 70 000 que hay en su Comunidad Autónoma, un 27 % se habrían pasado al alquiler de larga duración. Noticia consultable en: https://www.malagahoy.es/malaga/Malaga-impacto-Covid-precios-alquiler_0_1563145801.html.

70. Véase https://apartur.com/ca/la-oferta-pisos-turistics-barcelona-redueix-62-durant-lestiu-p10d774.htm.

71. No solo los prestadores profesionales se han pasado parcialmente al alquiler a largo plazo. También plataformas como Airbnb, Booking y otras han apostado, como parte de su propia estrategia de recuperación tras la pandemia mundial, por las estancias de larga duración (semanas o meses). Estancias no tan enfocadas al turista como a "empresarios, emprendedores, expatriados o estudiantes (…) en muchos casos forzados por el teletrabajo". Si bien en el caso de Airbnb no son nuevas, sí se están fomentando tras el análisis de datos realizado por el *marketplace*, que arroja información fundamental para adaptar, en cada momento, su modelo de negocio a las necesidades de la demanda: "Antes de la irrupción de la pandemia, el porcentaje de viajeros que optaban por un alojamiento de Airbnb a menos de 500 kilómetros era tan solo del 17 % y ahora se sitúa en el entorno del 45 %". Solo en julio y agosto, las bases de datos de la plataforma registraron más de 200 localidades españolas que el año pasado no habían obtenido ningún ingreso y que este año sí lo habían hecho por "el boom del turismo de proximidad". Consultable en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/09/07/companias/1599480393_930686.html.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

importantes. La crisis de 2008 fue estructural, financiera, y la actual ha sido ocasionada por una pandemia a nivel global. Las medidas extraordinarias que gobiernos y administraciones se han visto obligados a adoptar (confinamientos, cuarentenas) han ocasionado, ciertamente, una parálisis de numerosas actividades económicas. En esta ocasión, sin embargo, la situación del sistema financiero es mucho mejor (saneada, según algunos) y parece que el sector privado goza de margen de maniobra para afrontar la actual coyuntura.

"Si la demanda de alojamiento compartido en la economía postpandémica regresa, será importante aprender las lecciones de la crisis de COVID-19 y hacer que el ecosistema del alojamiento compartido sea más sostenible, resistente y seguro para todas las partes involucradas"[72].

4. La inclusividad y sostenibilidad urbanas

Que el alojamiento colaborativo es más sostenible que el tradicional es una de las ideas fuerza dimanantes de la vertiente más "marketiniana" de la economía colaborativa. Las plataformas digitales han conseguido, de forma hábil, proyectar una imagen de sus actividades (y de las de sus usuarios) con "link directo" al ideario de la sostenibilidad; logrando que se identifique, por ejemplo, "turismo colaborativo"[73] con "turismo sostenible"[74] (por lo menos, por una parte de la sociedad). No tiene, en realidad, ninguna trascendencia si entre las motivaciones de los consumidores y prestadores de servicios de *home sharing* están las relativas a la de sostenibilidad: esta no se mide en deseos o aspiraciones, sino en acciones, resultados y datos que los reflejan[75].

En este sentido, existe un reciente estudio en nuestro país que, aunque geográficamente muy acotado, afirma que no hay datos que permitan concluir que el alojamiento colaborativo produzca efectos positivos en la sostenibilidad

72. Gerwe (2021: 7).
73. El entusiasmo inicial hacia la economía colaborativa como forma disruptiva de los mercados reposó, precisamente, en sus esperados impactos en materia de sostenibilidad. Véase Botsman y Rogers (2010).
74. El turismo sostenible es definido por la Organización Mundial del Turismo como el "que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas". *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Organización Mundial del Turismo*, 2006, p. 12.
75. Sobre los análisis teóricos iniciales de la sostenibilidad y el turismo colaborativo y los resultados contradictorios de posteriores estudios, véase Bulchand-Gidumal y Melián-González (2017: 95 y ss.).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

de los destinos. Hay indicios, eso sí, de que puede estar generando una mejor distribución en el territorio del gasto turístico, por la entrada en el mercado de sujetos (no solo oferentes, también restauradores, comercios, etc.) hasta ese momento fuera del "circuito turístico clásico"[76].

Que los datos y, por lo tanto, la posibilidad de su análisis son escasos, lo han puesto de manifiesto, también, las investigaciones centradas en las aportaciones de la economía colaborativa, en general, al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) de la Agenda 2030 a los que se ha tenido acceso.

A pesar de la novedad del tema y de la existencia de lagunas, la economía colaborativa tiene, según algunos, un efecto positivo en las dimensiones de la sostenibilidad relacionadas con lo económico, social y medioambiental[77]. Para otros, aunque la EC facilite el uso de recursos infrautilizados y ello reporte un beneficio ambiental (reducción de la producción y el consumo), su impacto en la triple dimensión apuntada no es del todo claro[78].

4.1. El objetivo de conseguir ciudades inclusivas y sostenibles: el ODS 11

La aplicación de la "Nueva Agenda Urbana"[79] (NAU, en adelante) de las Naciones Unidas contribuye a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: a la consecución de los ODS y sus metas y, muy en especial, al Objetivo 11 de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Una ciudad inclusiva podríamos definirla, por ejemplo, como aquella que permite a sus habitantes compartir recursos de manera eficiente, promoviendo acciones que garanticen la equidad y la igualdad de oportunidades. Es la ciudad que posibilita y fomenta las iniciativas e innovaciones que surgen de la sociedad para todos los sujetos. La EC y sus manifestaciones en los distintos sectores, en especial el del alojamiento,

76. Bulchand-Gidumal y Melián-González (2017: 103-104).
77. Dimensiones en las que pueden agruparse los 169 ítems de los diferentes ODS. Véase Boar *et al.* (2020: 2). Dentro de la dimensión económica se encontrarían los objetivos 8, 9, 10 y 12; en la social, los objetivos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 11 y 16, y en la medioambiental, el 6, 13, 14 y 15.
78. Boar *et al.* (2020: 8).
79. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, se aprobó la denominada "Nueva Agenda Urbana".

surgen de la sociedad y pueden revertir en ella de forma positiva si son debidamente encauzadas por el legislador.

Una ciudad sostenible se puede describir, también, de distintas formas. Una de ellas es la que parte del concepto básico de desarrollo sostenible, que ofrece una visión de la ciudad capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades[80]. Una regulación flexible del alquiler vacacional, adaptable a las circunstancias y sustentada en la proporcionalidad interventora sobre las actividades de los sujetos que en él participan, podría ser la solución para aprovechar los beneficios que la EC puede brindar a las ciudades.

Como apunta la profesora Nogueira López: "La necesidad de ordenar los usos de la ciudad en aras de garantizar un desarrollo urbano sostenible abre también caminos competenciales para regular el alojamiento colaborativo por parte de las CC. AA. y de los ayuntamientos (…) No cabe una apelación indiscriminada a la ordenación de la economía como título habilitante para frenar medidas de ordenación urbana de la vivienda y de los usos turísticos de la vivienda (…) Las medidas que han empezado a articular algunos ayuntamientos, de reforma del planeamiento y ordenación de los usos habitacionales, enlazan con los enunciados del Objetivo 11 de la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible de Naciones Unidas"[81].

En la NAU se reconoce la correlación entre la buena urbanización y el desarrollo; subrayando, entre otros, los vínculos entre esta y las oportunidades de generar medios de subsistencia y mejora de la calidad de vida, que deberían incluirse en todas las políticas y estrategias de renovación urbana, y de las que el *home sharing* bien pudiera considerarse un ejemplo.

80. En 1987, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, que se había creado en 1983, publicó un informe titulado "Nuestro futuro común" (documento conocido como "Informe Brundtland" en honor al apellido de su presidenta), que definió así el término "desarrollo sostenible".

81. Nogueira (2018: 245).

Son interesantes en este sentido las reflexiones de Socías Camacho sobre la política de turismo responsable y la obligación de los poderes públicos -amparados en la competencia urbanística que tengan atribuida- para regular y limitar el alquiler turístico en viviendas "en aras de compatibilizar el uso turístico del espacio urbano con el uso residencial, de acuerdo con la función social de la propiedad, la protección del medio ambiente, el principio de desarrollo urbano sostenible, la protección del entorno urbano y los objetivos de política social" (Socías, 2018).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

El objetivo de la NAU podría resumirse en una sola frase: la búsqueda de prosperidad urbana sostenible e inclusiva y de oportunidades para todos.

Pone el acento en las oportunidades de crecimiento económico inclusivo y sostenible, sacando la máxima eficiencia del uso de los recursos, "aprovechando las economías locales y tomando nota de la contribución de la economía informal" (punto 13.b). La Nueva Agenda manifiesta en varias ocasiones el compromiso de fomentar el desarrollo urbano y rural centrándose en las personas, empoderándolas, facilitando la convivencia (punto 26); reafirmando su "promesa de asegurar que nadie se quede atrás", comprometiéndose a "promover el acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios que puede ofrecer la urbanización" y que permiten a todos los habitantes llevar una vida decente, digna y plena y realizar todo su potencial humano (punto 27); promoviendo políticas en materia de vivienda a nivel nacional y local que "respalden la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada para todos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado", que luchen contra todas las formas de discriminación y se centren en las necesidades, entre otros, de las personas en situaciones vulnerables o los grupos de bajos ingresos, propiciando al mismo tiempo "la participación y colaboración de las comunidades y los interesados pertinentes en la planificación y aplicación de esas políticas" (punto 31).

El ODS número 11 de la Agenda 2030 es el que tiene por objetivo, como decíamos, lograr ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Dentro de las metas del ODS 11[82] más relacionadas con el objeto de este estudio están la 11.1: "De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales"; la 11.3: "Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países", y la 11.a: "Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional".

En relación con la primera meta se ha considerado que, al ser una fuente adicional de ingresos de los ciudadanos, el alojamiento colaborativo estimula el espíritu empresarial. Contribuye, además, a incrementar la riqueza

82. Sobre el ODS 11, sus metas y otros ODS afectados por la dimensión urbana que incorpora la Agenda 2030, véase Morán y Díaz (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

generada por el turismo en distritos fuera de los centros habituales[83]. En contrapartida, advierten algunos autores que puede ocasionar un aumento de los precios de la vivienda, aunque creemos que dicha afirmación es debida a una concepción de la economía colaborativa que incluye la prestación de servicios por profesionales.

Respecto a la segunda meta, se contempla que el *home sharing* pueda contribuir a revitalizar los barrios de la ciudad, pero, a la vez, se teme que el efecto positivo se proyecte solo en la mejora de la urbanización de los más atractivos para el turista[84].

Por último, relativo a la tercera meta, se ha apuntado que los turistas no solo están interesados en los centros de las ciudades, sino también en otras atracciones de localización cercana, lo que puede requerir que las autoridades locales creen una oferta turística integrada de la que se beneficien, también, los residentes[85].

El objetivo de conseguir ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles no puede conseguirse, no obstante, sin conquistar con carácter previo otros ODS, tal y como veremos seguidamente. Por avanzar un solo ejemplo, el crecimiento económico (núcleo del ODS número 8), como apunta la Nueva Agenda, constituye un elemento clave del desarrollo territorial y urbano para brindar "las mismas oportunidades a todos, permitiendo de ese modo que las personas tengan una vida saludable, productiva, próspera y plena".

4.2. Los ODS que coadyuvan a la inclusividad y sostenibilidad urbanas

Los ODS no pueden separarse entre ellos: dependen unos de los otros, pues son mutuamente condicionantes. La contribución a la inclusividad y sostenibilidad de las ciudades (objetivo 11) que pueda hacerse a través del alojamiento colaborativo necesita, de igual forma, ponerse en relación -por lo menos sobre el plano teórico- con su aportación (y la de las plataformas) a otros ODS. Creemos que una aproximación a los objetivos que han sido, por el momento, vinculados según la literatura al *home sharing*, puede ser suficiente -hasta que se disponga de más evidencias- para

83. Jaremen *et al.* (2019: 10).
84. Ibídem.
85. Ibídem.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

formarse una idea de cuáles son los límites en los que se mueve dicha aportación.

Recordemos, en todo caso, que, a pesar de que los ODS fueron pensados como objetivos para Gobiernos y Estados, en la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas también se conminó a la sociedad y las compañías que en ella operan a convertirse en agentes responsables de su cumplimiento[86]. Plataformas y administraciones están, en este y otros muchos sentidos, condenadas a entenderse[87].

- ODS 1: "Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo". Meta 1.4: "Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la microfinanciación".

Algunos estudios apuntan que el *home sharing* puede ser una oportunidad de obtener recursos económicos, ingresos, que contribuyan a la subsistencia de las personas[88]. Debemos preguntarnos, sin embargo, hasta qué punto aquellas personas a las que les falta lo necesario para vivir y desarrollarse (o casi), aquellos a los que se considera "pobres", tienen la oportunidad y el medio necesario y adecuado -vivienda- para desarrollar esta actividad con posibilidades reales de entrar en el mercado del alquiler turístico de corta estancia.

86. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*; la sección 67 (dentro de "Medios de implementación y Alianza Mundial") establece: "La actividad empresarial, la inversión y la innovación privadas son los grandes motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo. Reconocemos la diversidad del sector privado, que incluye tanto a las microempresas como a las cooperativas y las multinacionales. Exhortamos a todas las empresas a que aprovechen su creatividad e innovación para resolver los problemas relacionados con el desarrollo sostenible (…)".

87. Así ha empezado a suceder en nuestro país, aunque a pequeñísima escala, con el mayor *marketplace* de alojamiento. Airbnb cuenta desde el año 2018 con una Oficina de Turismo Sostenible que ha implementado, en colaboración con distintas municipalidades de países como China, Italia o España, iniciativas para promover el turismo sostenible. En Cataluña, resulta muy interesante el convenio que firmaron Airbnb y el Ayuntamiento de Igualada que dio lugar, en 2019, a la iniciativa denominada *New Healthy Destinations Lab*, "un programa para construir y promover un turismo sostenible que beneficie a todos: familias locales, empresas y comunidades". Véase https://news.airbnb.com/es/igualada-y-airbnb-trabajando-juntos-en-un-nuevo-destino-sostenible/.

88. Véase Shereni (2019: 4 y ss.). Este autor hace una recopilación de la literatura existente sobre la aportación de la EC a la consecución de los ODS. Y lo mismo realizan, dos años más tarde, aunque prácticamente con los mismos resultados, Pérez-Pérez *et al.* (2021: 4 y ss.).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

- *ODS 5: "Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas".*

  Meta 5.a: "Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales".

  Meta 5.b: "Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres".

  Meta 5.c: "Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles".

Se ha señalado que el *home sharing* puede facilitar que miembros de la comunidad, tradicionalmente menos favorecidos, se beneficien de la economía del turismo[89]. En un reciente informe de Naciones Unidas, se señala que las repercusiones de la actual emergencia sanitaria en el turismo afectan en mayor medida a las mujeres, que se consideran más vulnerables, tras constatar que tienen menor capacidad para absorber las crisis económicas y los posibles efectos desproporcionados de la COVID-19 en su estabilidad financiera y productiva (por ser responsables de la mayoría de hogares monoparentales y tener trabajos más inseguros)[90]. Según el Banco Mundial, el 55 % de los 4 millones de anfitriones en todo el mundo de Airbnb son mujeres[91], y se estima que en España, en concreto, representan el 52 % de los nuevos anfitriones -con un único alojamiento ofertado en la plataforma- que se han unido a ella durante la pandemia[92].

89. Ibídem.
90. Informe de políticas de las Naciones Unidas: *La COVID-19 y la transformación del turismo*, de agosto de 2020.
91. Según publicó el Banco Mundial, en su informe titulado "20 reasons sustainable tourism counts for developement", a partir de datos proporcionados por Airbnb. Puede accederse al estudio en https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28388/119954-WP-PUBLIC-SustainableTourismDevelopment.pdf. Los datos actualizados de Airbnb (aunque no varían) pueden consultarse en https://news.airbnb.com/es/las-anfitrionas-en-airbnb-ganan-500-millones-de-euros-durante-la-pandemia/.
92. Puede consultarse en https://news.airbnb.com/es/las-anfitrionas-en-airbnb-ganan-500-millones-de-euros-durante-la-pandemia/.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

- *ODS 8: "Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos".*

  Meta 8.3: "Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros".

  Meta 8.9: "De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales".

El alojamiento colaborativo contribuye, según las plataformas que lo impulsan, a la consecución de un turismo sostenible, principalmente por las implicaciones favorables que tiene el aprovechamiento de activos infrautilizados. Puede ser argumentado, además, que el modelo colaborativo fomenta el crecimiento económico: el *home sharing* no tiene apenas barreras "propias" de entrada a la actividad[93] (las que tiene son, en todo caso, de naturaleza jurídica). Al desarrollarse en un medio propio como la vivienda habitual, no requiere un desembolso inicial de capital relevante; aunque es necesario reiterar aquí nuestras reticencias en relación con la capacidad material de entrar en él de cierto grupo de sujetos. Puede, también, considerarse un modelo inclusivo, en cuanto facilita que cualquier persona pueda obtener ingresos adicionales, convirtiéndose en un pequeño emprendedor y mejorando su poder adquisitivo[94].

- *ODS 9: "Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación".*

  Meta 9.c: "Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020".

93. Pérez-Pérez *et al.* (2021: 11).
94. Shereni (2019: 5).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Las plataformas digitales de alojamiento liberan el valor de los activos (viviendas particulares) a través de innovaciones sociales basadas en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)[95]. Operan como centros logísticos para la redistribución de su capacidad inactiva e impulsan mejoras en los servicios, retando con ello a todo el sector a repensar sus sistemas de creación de valor y sus modelos de negocio[96]. Reducir la brecha digital es, sin embargo, un deber de los gobiernos y administraciones cuya materialización se erige como condición previa para que ciertos sujetos puedan entrar en el mercado del alquiler turístico.

- *OSD 10: "Reducir la desigualdad en los países y entre ellos".*

  Meta 10.2: "De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición".

Una forma de reducción de las desigualdades puede conseguirse permitiendo que los propietarios de viviendas se beneficien de unos ingresos adicionales por su entrada en el sector turístico, brindando igualdad de oportunidades para todo tipo de usuarios de las plataformas: profesionales y no profesionales.

- *ODS 12: "Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles".*

  Meta 12.7: "Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales".

  Meta 12.b: "Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales".

Al disminuir la necesidad de creación de nuevas instalaciones o infraestructuras para acoger a turistas (hoteles, albergues, etc.), el *home*

95. Ibídem.
96. Pérez-Pérez *et al.* (2021: 9).
Sobre la sostenibilidad, en general, de la economía de plataformas y su relación con los ODS, son interesantes los estudios de Fuster *et al.* (2020) y Fuster y Espelt (2019).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

sharing contribuye a reducir la producción de bienes. Eso, junto con el aprovechamiento de la capacidad inactiva de las viviendas, impulsa un uso más eficiente de los recursos, un modelo de consumo sostenible, cuando la producción del servicio se adapta a las demandas de la sociedad[97].

- *ODS 16: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles".*

  Meta 16.b: "Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible".

Ha sido señalado que las interacciones entre pares -consumidores y oferentes en la actividad de *home sharing*- pueden generar "confianza y comprensión social" entre sujetos con intereses coincidentes, lo que contribuye a crear un sentido de comunidad y a "forjar relaciones más significativas", junto con el estrechamiento de lazos sociales y culturales[98].

Con todo, debe tenerse presente que el crecimiento tanto de la demanda como de la oferta de servicios -debido a la actividad de las plataformas digitales- tiene un impacto en el desarrollo sostenible de las ciudades, donde se observa una afluencia adicional de tráfico turístico. Un aumento significativo de este influye en todas las esferas y funciones de la ciudad, comenzando por las industrias de la hostelería y gastronomía y continuando con el sistema de transporte público, la seguridad pública o la gestión de residuos. Los cambios en estas esferas pueden bien apoyar, bien amenazar la consecución de los ODS, como ya ha tenido la ocasión de apuntar algún autor[99].

97. Según el informe de 2018 del Banco Mundial, titulado *Tourism and the sharing economy, op. cit.*, p. 27, el modelo P2P tiene una huella ambiental relativamente pequeña en el destino. Los alojamientos P2P claramente "brindan la oportunidad de utilizar edificios existentes en lugar de construir nuevas estructuras; por lo tanto, limitan la huella construida y preservan los edificios históricos. Esta estrategia es especialmente eficaz en áreas naturales extremadamente sensibles o áreas con un patrimonio cultural de gran importancia. La investigación independiente sobre el uso de recursos ambientales es muy limitada, debido a la dificultad de identificar a los proveedores para realizar la encuesta. Según su propia encuesta a 8000 proveedores, Airbnb declaró que los huéspedes P2P en Europa usan un 78 % menos de energía, consumen un 48 % menos de agua y producen hasta un 28 % menos de desechos en comparación con los huéspedes del hotel".

98. Véanse Shereni (2019: 6), Boar *et al.* (2020: 10) y Pérez-Pérez *et al.* (2021: 6 y ss.).

99. Véase Jaremen *et al.* (2019: 10). El hecho de que la EC pueda tener efectos positivos en materia de sostenibilidad no significa que no los tenga negativos en otros ámbitos. Ciertas

Faltan datos, hoy por hoy, para afirmar que el *home sharing* contribuya de forma importante a la consecución de los objetivos mencionados; aunque se esté de acuerdo en que la EC puede, potencialmente, influir de forma positiva en materia de sostenibilidad y, por extensión, en el logro de los mismos.

Las escasas investigaciones realizadas han tratado de justificar sus aportaciones en la forma en que las hemos trasladado y tratado de complementar. Estas aportaciones pueden considerarse solo tangenciales y, además, altamente dependientes de la acción y las decisiones que respecto al alojamiento colaborativo adopten los gobiernos y administraciones.

En la toma de decisiones y la elaboración de políticas y regulaciones dirigidas a conciliar un modelo de ciudad inclusivo y sostenible con las nuevas formas de alquiler turístico, la Administración no puede prescindir de la colaboración de los *marketplaces* del sector.

4.3. La "buena" regulación como impulso para la recuperación económica

Las sentencias europeas y nacionales que hemos visto han dejado muy claro que el equilibrio entre el derecho a una vivienda digna[100] y el ejercicio de actividades económicas debe resolverse a favor del primero cuando existen razones imperiosas de interés general.

Ahora bien, el debate en el caso del alojamiento colaborativo -tras constatar que la vivienda no pierde su carácter de residencial por su comercialización esporádica y que esta no produce afectación al mercado- debe centrarse en si la regulación administrativa -incluso la falta de ella- afecta de forma justificada al derecho constitucional a la propiedad privada. El espacio de decisión, pequeño en algunos casos, que la normativa turística autonómica reconoce a la Administración local en la modulación de las nuevas formas de alojamiento, no puede desaprovecharse. El dictado de ordenanzas reguladoras de la actividad de *home sharing* puede resultar indispensable para contrarrestar políticas huecas y disposiciones

voces alegan, por ejemplo, que la entrada de empresas tradicionales en la EC "amplía aún más el capitalismo, las tendencias monopolísticas y la desigualdad de ingresos, por cuanto aquellos que tienen un exceso de capacidad son, normalmente, los miembros ricos de la sociedad". Véase Shereni (2019: 6).

100. Canals (2020).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

que desconocen el tipo de comportamientos o actividades que acaban por restringir.

En este sentido, prohibir la actividad de *home sharing* o no regularla adecuadamente es suficiente para poner en riesgo la "habitabilidad" de la ciudad para un grupo no desdeñable de sujetos, que pueden incluso tener que abandonar sus residencias si no pueden costearlas. Estos, en las grandes urbes, se están viendo obligados a organizarse en asociaciones para defender sus intereses frente a una Administración que está ejerciendo su potestad sancionadora, a primera vista, de forma cuando menos desproporcionada[101].

Hay quien apunta que en los destinos en los cuales la demanda turística es tan alta como para causar externalidades negativas, el sector del alojamiento *peer to peer* es lo suficientemente "resiliente" como para adaptarse a cualquier normativa impuesta por los responsables políticos[102]. Añadamos nosotros que dicha regulación no solo tiene que existir, sino que debe ser clara y quedar diferenciada de la que ordene la actividad de profesionales del sector turístico que participan en el alquiler de viviendas, a través de plataformas digitales. No regular la actividad o prohibirla es, entre otros, un error de perspectiva e imposibilita la entrada en el mercado de un grupo indeterminado de sujetos.

Constituye una barrera absoluta a este, por ejemplo, la decisión del Ayuntamiento de Barcelona, manifestada a principios de este año, de prohibir en toda la ciudad la modalidad de hogares compartidos prevista en el Reglamento de Turismo de Cataluña, aprobado en verano de 2020[103].

101. Así ha ocurrido en Barcelona, donde el Ayuntamiento ha llegado a imponer multas de más de 60 000 euros a particulares que, durante la vigencia de la normativa autonómica anterior y del PEUAT -en que ni siquiera se regulaba de forma entendible la posibilidad o no de arrendar la vivienda habitual-, la alquilaron puntualmente, entera o por habitaciones. En algunos casos, se les sancionó incluso sin haber llegado a formalizar contrato alguno y por el mero hecho de haberse anunciado en la plataforma Airbnb. Sobre este conflicto véanse, por ejemplo, los datos y la información proporcionada por ACABA (la Asociación de Afectados por el Conflicto entre el Ayuntamiento de Barcelona y Airbnb), https://www.associacioacaba.org.

102. Von Briel y Dolnicar (2020: 5).

103. Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña. El título IV -que entrará en vigor en agosto de 2021- regula la nueva figura de los hogares compartidos, que, como se indica en su exposición de motivos, era una "demanda ampliamente reivindicada en el ámbito parlamentario, municipal, social y económico", concretada en lo político a través de varias mociones del Parlamento y propuestas normativas de varias comisiones de estudio, las más relevantes, las de la ya mencionada Comisión Interdepartamental de la Economía Colaborativa.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Según su artículo 241-1: "1 Tiene la consideración de hogar compartido el alojamiento turístico que es la vivienda principal y residencia efectiva de la persona titular y que se comparte como servicio de alojamiento con terceras personas a cambio de contraprestación económica y para una estancia de temporada. La persona titular debe residir en la vivienda mientras dura la estancia. 2 Se considera estancia de temporada toda ocupación de la vivienda por un periodo de tiempo continuo igual o inferior a 31 días. 3 No se podrá compartir la vivienda que no esté debidamente habilitada. En el caso de que la persona propietaria de un inmueble tenga el conocimiento de alguna actividad clandestina, tiene el deber de comunicarlo a la Administración competente, así como de emprender las correspondientes acciones civiles destinadas al cese efectivo de la actividad turística. 4 El destino de un hogar compartido debe ser compatible con la regulación de los usos del sector donde se encuentre y con la normativa civil que le sea de aplicación".

El Decreto establece un marco para posibilitar la prestación de este servicio y, tras reconocer que existe ya en muchos países de nuestro entorno, constata que el fenómeno del alquiler temporal de habitaciones en viviendas como servicio turístico (dentro del más amplio "fenómeno del alojamiento turístico en viviendas") tiene implicaciones que interactúan entre sí y que no pueden ser resueltas por la normativa turística; citando al respecto las de urbanismo, fiscalidad, propiedad horizontal o convivencia ciudadana. Así, el Reglamento dispone que, "una vez posibilitada y definida esa figura de alojamiento", queda en manos de las administraciones correspondientes "modular y prevenir, desde su óptica y competencias, los efectos que se puedan derivar".

En la disposición adicional décima de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña (régimen especial del municipio de Barcelona), añadida por la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente, se establece que "el Ayuntamiento de Barcelona puede regular las actividades de alojamiento turístico en viviendas de uso turístico y en hogares compartidos, mediante ordenanzas municipales, que pueden establecer requisitos particulares y pueden fijar limitaciones temporales y períodos máximos de vigencia de la habilitación para ejercer estas actividades, de acuerdo con la legislación vigente".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

A diferencia de lo analizado en ocasión del uso de las potestades de ordenación de los municipios para limitar la actividad de las VUT[104], no resulta *a priori* suficientemente justificado que, a través de una actualización del PEUAT[105], pueda el consistorio catalán vetar el alquiler turístico de habitaciones sin contradecir el principio de libertad de prestación de la Directiva de Servicios y el derecho a la propiedad privada.

La legitimación y el fundamento de las afirmaciones que han sustentado dicha decisión -trasladados en rueda de prensa[106]- pueden ser discutidos sin ambages desde un punto de vista jurídico, de la competencia, e incluso empírico[107]. Esta decisión del consistorio barcelonés bloquea ostensiblemente un posible marco regulatorio para la economía colaborativa, y es contraria al objetivo de lograr un modelo turístico inclusivo y de facilitar una salida a la situación económica en la que han quedado muchas familias tras la pandemia[108].

104. Véase Arana (2018).

105. Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos. En el BOPB de 1 de febrero de 2021 se publicó el anuncio por el que la Comisión de Gobierno, en sesión extraordinaria de 20 de enero de 2021, acuerda aprobar inicialmente el Plan Especial Urbanístico para la regulación de los establecimientos de alojamiento turístico, albergues de juventud, viviendas de uso turístico, hogares compartidos y residencias colectivas docentes de alojamiento temporal en la ciudad de Barcelona. En él, aparte de prorrogar la suspensión de la admisión de comunicaciones previas de inicio de actividad de VUT, se acuerda la prórroga del acuerdo de suspensión -de la Comisión de Gobierno de 24 de agosto de 2020- relativo al otorgamiento de licencias y la admisión de comunicaciones previas y declaraciones responsables de inicio de actividades para la instalación y/o ampliación de hogares compartidos.

106. Véase la rueda de prensa de la segunda teniente de alcalde del Ayuntamiento de Barcelona, de 29 de enero de 2021, a partir del minuto 18. https://www.youtube.com/watch?v=EPYg5YYcXXU.

107. Algunos de los argumentos esgrimidos son que los hogares compartidos "supondrían un aumento desorbitado de la oferta" por cuanto "la ciudad ya cuenta con 154 000 camas reguladas entre hoteles, albergues, pensiones, pisos turísticos legales y con todas estas modalidades ya se da cobertura" a sus necesidades (¿tal vez la Autoridad Catalana de la Competencia tenga algo que decir al respecto?).

Se resalta que "las habitaciones turísticas pueden encubrir pisos turísticos ilegales enteros que den cobertura a grupos organizados, especulativos, que se benefician con prácticas irregulares y mafiosas" (reiterando esto último en bastantes ocasiones); esgrimiendo, además, que el alquiler de habitaciones turísticas afectaría al alquiler de habitaciones por más de 31 días y al hecho de que, según la portavoz, "con habitaciones y pisos turísticos hay una pérdida real de vivienda por cuanto esa habitación, aunque haya un residente, podría ir a un residente temporal, estudiante, trabajador, pero acaba yendo al sector turístico y además supone un incremento del precio del alquiler de estas viviendas".

Siendo la económica la principal motivación para compartir una habitación en la vivienda de uno, no parece que el deseo de hacerlo puntualmente con turistas (y disfrutar de la intimidad del hogar, cuando no es así) sea una aspiración legítima de los ciudadanos que quieren entrar en el *home sharing*; sobre los que se hace recaer una -cuando menos- inquietante presunción de criminalidad.

108. Sobre la necesidad, tras la COVID-19, de modificar las regulaciones del alquiler a corto plazo e incluso desregularlo o incentivarlo, para hacer frente a las consecuencias de la

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

La crisis de la COVID-19 puede servir para ajustar los ODS a iniciativas cuyo objetivo sea mantener los medios de subsistencia que dependen del turismo, como lo es, para muchas personas, el *home sharing*; asegurando, a la vez, un futuro más sostenible, eficiente en el uso de recursos, inclusivo y resiliente.

Bienestar, mantenimiento de los medios de subsistencia y vivienda están intrínsecamente relacionados; entre ellos y con el más genérico derecho de las personas a un nivel de vida adecuado[109]. En el momento de planificar políticas de recuperación que traten de poner remedio al colapso económico y social al que nos enfrentamos, los Gobiernos deben considerar prioritarias las acciones en esta línea.

5. Reflexión final

Un halo de incertidumbre envuelve, desde sus inicios, el fenómeno colaborativo. Los datos públicos son insuficientes y los que provienen de las plataformas, al ser explotados, raramente arrojan resultados concluyentes sobre sus efectos.

Aun así, con los años, se están despejando ciertas incógnitas. Acaba de suceder, aunque sea de forma parcial, con los límites de su afectación sobre el mercado de la vivienda y el precio del alquiler. Y han comenzado a proliferar investigaciones en torno a la relación del alojamiento colaborativo con la sostenibilidad. Cuestionarse si el home sharing contribuye hoy de forma significativa a la consecución de los ODS es posible. Más complicado resulta objetar su potencial para favorecerlos. Las plataformas digitales -por estrategia o no- están llevando a cabo iniciativas concretas para alinearse con ellos.

Los *marketplaces* han logrado reducir al mínimo las barreras de entrada a los mercados P2P para todo tipo de usuarios. Como ha apuntado el Banco Mundial, han conseguido facilitar la participación de mujeres, gente mayor y personas que viven en áreas rurales en la cadena de valor del turismo global. Es difícil rebatir, en este sentido, la inclusividad estructural del modelo colaborativo; pero esta no puede subsistir si no es reforzada por una determinada política pública que apueste también por la eliminación de trabas.

pandemia, véase la conclusión final del estudio de Dolnicar y Zare (2020).

109. Tal como recoge el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Una economía urbana inclusiva es la que facilita que todos puedan sacar valor a sus activos, partiendo también de una reducción de barreras al emprendimiento como una forma más, por parte de la Administración, de velar por el derecho a una vivienda digna y a un nivel de vida adecuado.

No se niega la necesidad de adoptar ciertas restricciones a la actividad de *home sharing* por parte de los reguladores autonómicos y locales. Lo que se descarta es que pueda prohibirse en el actual marco normativo liberalizador.

La regulación de las actividades en el contexto de la EC supone un gran reto para la Administración, pero las incertidumbres no pueden paralizarla. Debe ejercer sus competencias y contribuir, con ello, a garantizar la satisfacción del interés general, tomando decisiones que reduzcan la incerteza y desatasquen lo que puede ser la evolución de sus propias normativas, tal y como predica el principio de evaluación y adaptación del artículo 130 de la Ley 39/2015[110].

6. Bibliografía

Arana García, E. (2018). La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 10.

Arroyo Amayuelas, E. (2021). El derecho de las plataformas en la Unión Europea. En E. Arroyo Amayuelas, Y. Martínez Matas, M. Rodríguez Font y M. Tarrés Vives. *Servicios en plataformas. Estrategias regulatorias* (en prensa). Madrid: Marcial Pons.

Barron, K., Kung, E. y Proserpio, D. (2020). *The effect of home-sharing on house prices and rents: evidence from Airbnb*. Disponible en: https://ssrn.com/abstract=3006832.

Bauzá Martorell, F. P. (2018). Intervención administrativa en la vivienda turística. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 189.

Boar, A., Bastida, R. y Marimon, F. (2020). A systematic literature review. Relationships between the sharing economy, sustainability and sustainable development goals. *Sustainability*, 12 (17), 6744. Disponible en: https://doi.org/10.3390/su12176744.

110. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Boix Palop, A. (2018). Economía colaborativa para el desarrollo local. En M.ª R. Alonso Ibáñez (dir.). *La sostenibilidad socioeconómica de las ciudades: estudios jurídicos* (pp. 389 y ss.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Botello Hermosa, J. M.ª (2016). El contrato de arrendamiento de habitación: la problemática de su regulación. ¿Ley de Arrendamientos Urbanos o Código Civil?. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 754.

Botsman, R. y Rogers, R. (2010). *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*. Londres: Harpers Collins Publishers.

Bulchand-Gidumal, J. y Melián-González, S. (2017). Relación entre sostenibilidad y turismo colaborativo a partir de las quejas recibidas en el alojamiento en vivienda vacacional. *Cuadernos económicos del ICE*, 93.

Campuzano Tomé, H. (2015). El alquiler de viviendas de uso turístico a partir de la Ley 4/2013: la necesaria interpretación conjunta de la LAU y de la legislación turística autonómica. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 749.

Canals Ametller, D. (2020). La efectividad de la regulación normativa del derecho a una vivienda digna y adecuada: una crítica desde el análisis social del derecho. En N. Paleo Mosquera (ed.). *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente* (pp. 97 y ss.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Dolnicar, S. y Zare, S. (2020). COVID19 and Airbnb. Disrupting the Disruptor. *Ann Tour Res*, 83.

Esteve Pardo, J. (2021). *Principios de derecho regulatorio. Sectores económicos estratégicos y regulación de riesgos*. Madrid: Marcial Pons.

Frenken, K. y Schor, J. (2017). Putting the sharing economy into perspective. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 23.

Fuster Morell, M. y Espelt, R. (2019). A Framework to Assess the Sustainability of Platform Economy: The Case of Barcelona Ecosystem. *Sustainability*, 11, 6450. Disponible en: https://doi.org/10.3390/su11226450.

Fuster Morell, M., Espelt, R. y Renau Cano, M. (2020). Sustainable Platform Economy: Connections with the Sustainable Development Goals. *Sustainability*, 12, 7640. Disponible en: https://doi.org/10.3390/su12187640.

García-López, M. Á., Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R. y Segú, M. (2020). Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona. *Journal of Urban Economics*, 119.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Gerwe, O. (2021). The Covid-19 pandemic and the accommodation sharing sector: Effects and prospects for recovery. *Technological Forecasting & Social Change*, 167, 4 y ss.

Hossain, M. (2021). The effect of the Covid-19 on sharing economy activities. *Journal of Cleaner Production*, 280, 7.

Jang, S., Kim, J., Kim, J. y Kim, S. (2021). Spatial and experimental analysis of peer-to-peer accommodation consumption durint COVID-19. *Journal of Destination Marketing & Management*, 20.

Jaremen, D. E., Nawrocka, E. y Żemła, M. (2019). Sharing the Economy in Tourism and Sustainable City Development in the Light of Agenda 2030. *Economies*, 7, 109. Disponible en: https://doi.org/10.3390/economies7040109.

Jefferson-Jones, J. (2015). Airbnb and the Housing Segment of the Modern "Sharing Economy": Are Short-Term Rental Restrictions an Unconditional Taking? *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 42.

Jover Báez, J. y Berraquero Díaz, L. (2020). ¿Habitantes o visitantes? El impacto del alquiler vacacional en el mercado de vivienda en Sevilla. *Ciudad y Territorio*, 206.

Martínez Caldentey, M.ª A., Murray, I. y Blázquez Salom, M. (2020). En la ciudad de Madrid todos los caminos conducen a Airbnb. *Revista de Investigaciones Turísticas*, 19.

Morán Blanco, S. y Díaz Barrado, C. M. (2020). El objetivo de desarrollo sostenible 11 de la Agenda 2030. Ciudades y comunidades sostenibles. Metas, desafíos, políticas y logros. *Cuadernos de estrategia*, 206, 21-68.

Nogueira López, A. (2018). Las competencias sobre el alojamiento "colaborativo". Entre el "derecho a la ciudad", la garantía de la vivienda y la dura lex económica. En A. Boix Palop (coord.) y A. M.ª de la Encarnación Valcárcel (dir.). *La regulación del alojamiento colaborativo. Viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español*. Pamplona: Aranzadi-Thomson Reuters.

O'Neill, J. W. y Ouyang, Y. (2016). From air mattresses to unregulated business: An analysis of the other side of Airbnb. Pennsylvania, PA: Penn State School of Hospitality Management.

Oskam, J. y Boswijk, A. (2016). Airbnb: the future of networked hospitality businesses. *Journal of tourism futures*, 2 (1).

Patiño Rodríguez, D., Gómez-Álvarez Díaz, R. y Plaza Angulo, J. J. (2017). Caracterización económica y cuantificación de la economía colaborativa. En AA. VV. *Economía colaborativa y trabajo en plataforma: realidades y desafíos*. Albacete: Bomarzo.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Pérez-Pérez, C., Benito-Osorio, D., García-Moreno, S. M.ª y Martínez-Fernández, A. (2021). Is Sharing a Better Alternative for the Planet? The Contribution of Sharing Economy to Sustainable Development Goals. *Sustainability*, 13, 1843. Disponible en: https://doi.org/10.3390/su13041843.

Ponce Solé, J. (2018). Economía colaborativa, viviendas de uso turístico e impactos en el marco del desarrollo urbano sostenible, ¿hacia una futura regulación más innovadora y flexible? En A. Boix Palop (coord.) y A. M.ª de la Encarnación Valcárcel (dir.). *La regulación del alojamiento colaborativo. Viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español* (pp. 39 y ss.). Pamplona: Aranzadi-Thomson Reuters.

Ranchordás, S., Zurek, K. y Gedeon, Z. (2016). Home-Sharing in the Digital Economy: The Cases of Brussels, Stockholm, and Budapest. *Impulse Paper prepared for the European Commission*.

Rodríguez Font, M. (2018). Avances en el proceso de regulación normativa del alojamiento "colaborativo" en Cataluña. En A. Boix Palop (coord.) y de la Encarnación Valcárcel, A. M.ª (dir.). *La regulación del alojamiento colaborativo: viviendas de uso turístico y alquiler de corta estancia en el derecho español*. Valencia: Tirant lo Blanch.

– (2021). La incidencia de las plataformas digitales en el desarrollo de una regulación jurídica flexible del alojamiento colaborativo. En E. Arroyo Amayuelas, Y. Martínez Matas, M. Rodríguez Font y M. Tarrés Vives. *Servicios en plataformas. Estrategias regulatorias* (en prensa). Madrid: Marcial Pons.

Shereni, N. C. (2019). The tourism sharing economy and sustainability in developing countries: Contribution to SDGs in the hospitality sector. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 8 (5). Disponible en: https://core.ac.uk/download/pdf/286396216.pdf.

Socías Camacho, J. (2018). La economía sostenible en la ciudad turística. En M.ª R. Alonso Ibáñez. *La sostenibilidad socioeconómica de las ciudades* (pp. 419 y ss.). Valencia: Tirant lo Blanch.

Srnicek, N. (2017). *Platform Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Von Briel, D. y Dolnicar, S. (2020). The evolution of Airbnb regulation. An International Longitudinal Investigation 2008-2020. *Annals of Tourism Research*. Disponible en: htts://doi.org/10.1016/j.annals.2020.102983.

World Bank Group (2018). *Tourism and the Sharing Economy: Policy & Potential of Sustainable Peer-to-Peer accommodation*. Washington DC.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4

Zapatero Gasco, A. (2018). Economía colaborativa y vivienda habitual, una relación complicada. En J. Pedreira Menéndez (dir.). *Fiscalidad de la colaboración social*. Pamplona: Aranzadi.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 32
ISBN: 978-84-120267-6-4