Universitat Autònoma de Barcelona

Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia

Treball de Fi de Grau

Títol: El turisme com a problema? El cas de les Illes Balears i la llei sobre els lloguers turístics.

Autor/a: Albert Aguilar Obrador

Tutor/a: Nicolás Barbieri Muttis

Bellaterra, maig de 2019

Grau en Ciència Política i Gestió Pública

Índex

1-Introducció.....3
-Tema i justificació de la seva rellevància.....3
-Objectius: generals i específics.....4
-Preguntes de recerca i hipòtesis.....4
-Metodologia.....5
2-Marc teòric.....6
-Les corrents de Kingdon.....6
-L'equilibri puntualitzat de Baumgartner i Jones.....7
-La necessitat de regular.....8
3-Estudi de cas.....10
-La nova llei.....10
-Raons pel canvi.....11
-Puntualització de l'equilibri?.....16
4-Conclusions i propostes d'investigació.....17
5-Bibliografia:.....18

1-Introducció

Tema i justificació de la seva rellevància:

El turisme ha estat la major font d'ingressos per a les Illes Balears durant dècades. Des de que en els anys 50 i 60 els viatges per plaer passessin de ser un luxe que només els sectors més adinerats es podien permetre a un autèntic fenomen de masses, la importància del turisme dins l'economia balear ha crescut pràcticament sense interrupció. L'any 2014 aquest sector econòmic representava quasi la meitat del PIB i entorn a un terç dels llocs de feina de la comunitat autònoma, segons un estudi sobre l'impacte econòmic del turisme a les illes realitzat conjuntament per Exceltur (organització formada per les empreses del sector) i la Conselleria de Turisme del Govern balear (2014).

Tot i això, el benefici econòmic que el turisme genera en les Illes Balears no amaga l'impacte que aquest provoca en el territori. A la vegada que altres zones del Mediterrani, són diverses les veus que han assenyalat diverses problemàtiques a nivell ecològic, laboral i social associades al turisme, que han despertat un debat en la pròpia societat balear sobre si el turisme pot arribar a ser considerat un problema.

El fet que les Illes Balears siguin (òbviament) illes fa que els recursos d'aquest territori siguin limitats, i des del 2012 cada any el número de turistes que visiten aquesta terra ha crescut fins arribar al rècord de 16.340.000 visitants del 2017, segons dades de l'Anuari de 2017 sobre el turisme a les Illes Balears realitzat per la pròpia Conselleria de Turisme (2018). Són aquestes xifres i aquest creixement sostenibles? Aquesta és la pregunta que ha convertit el turisme en un tema sensible en la societat balear.

La forta estacionalitat que marca l'arribada de turistes a les illes, amb l'estiu com a la temporada més important per a aquest negoci, fa que el propi debat sembli respondre també a una lògica estacional. Els mesos estivals són en els quals els ciutadans viuen de primera mà els efectes més evidents que el turisme pot provocar, com la massificació en les zones més emblemàtiques del territori o els problemes de convivència i de manca de civisme. Tot i això, en els darrers anys també han fet aparició altres problemàtiques lligades al turisme i que no tenen aquest factor estacional, com la gentrificació de diverses zones dels nuclis urbans del territori balear i l'encariment del nivell de vida dels ciutadans balears.

Amb l'arribada al poder l'any 2015 d'un nou govern, format per el PSIB-PSOE i Més per Mallorca, amb el suport necessari de Podem i Més per Menorca al Parlament, aquesta visió crítica sobre el turisme va començar a tenir més presència a les institucions de la comunitat. Algunes mesures s'han aprovat cercant apaivagar els efectes no desitjats del turisme, com la promoció d'un turisme cultural i de qualitat per intentar superar l'estigma de sol, platja i festa de les illes, o la implementació d'un Impost de Turisme Sostenible, cobrat als visitants de les Balears per cada nit de la seva estància a partir del juliol del 2016.

De tota forma, la mesura que més debat ha suposat en la opinió pública balear va arribar el 2017. L'aparició d'una nova pràctica en el negoci com la dels lloguers turístics,

consistent en llogar habitatges convencionals a turistes per dies (principalment a traves de plataformes d'internet) va dur al govern a redactar una legislació específica sobre el tema, que anteriorment no tenia una regulació adient. El parlament va aprovar la modificació de la llei turística anterior (Llei 6/2017, de 31 de juliol, de modificació de la Llei 8/2012, de 19 de juliol, del turisme de les Illes Balears, relativa a la comercialització d'estades turístiques a habitatges) utilitzant la competència exclusiva de la comunitat autònoma en termes de promoció i ordenació del turisme, posant límits en aquests tipus de lloguers (prohibició en determinats habitatges, zonificacions geogràfiques...), en la que ha estat una de les mesures més polèmiques de la legislatura.

Aquests tipus de mesures evidencien la importància que ha pres el debat sobre el turisme no només a nivell balear. Són nombroses les ciutats europees que en els darrers anys s'han plantejat mesures per posar fre a la massificació turística i els problemes que hi van associats. L'ordenament del turisme és un dels grans reptes de les ciutats del futur i és un tema que mereix l'atenció dels acadèmics de polítiques públiques.

Objectius: generals i específics:

L'objectiu general d'aquest treball és esbrinar com i per què s'ha desenvolupat el debat sobre el turisme a les Balears en els darrers anys, analitzant les problemàtiques que s'hi associen, i com s'ha introduït aquest debat en les institucions fins a arribar a convertir-se en una política pública en forma de reforma de la legislació anterior.

Per aconseguir-ho haurem de parar atenció a quina és la construcció del problema del turisme que han fet aquells actors crítics en la societat balear i quines diferències presenta la seva definició amb concepcions anteriors. També haurem d'estudiar quin ha estat el canvi que s'ha produït a les institucions balears en el tractament del tema, fent èmfasi en el procés que s'ha viscut dins i fora d'elles per a arribar als canvis en la legislació sobre turisme de les illes.

Preguntes de recerca i hipòtesis:

En aquest treball ens demanem quin ha estat el procés que ha recorregut el problema del turisme fins el moment de convertir-se en política pública (en forma de canvis en la seva legislació) a les Illes Balears. La nostra principal hipòtesi és que la suma de les tres corrents del procés de polítiques públiques formulades per John Kingdon i que desenvoluparem al marc teòric varen ser claus per a que la reforma es dugués a terme. Aquestes són la corrent dels problemes (canvis en la definició dels problemes associats al turisme), la corrent de les polítiques (existència de polítiques dutes a terme en altres indrets que s'adeqüin al cas balear), i la corrent de la política (pressió d'uns grups socials determinats, canvis en l'opinió pública i entrada a les institucions d'uns actors més sensibles).

Altres qüestions relacionades amb aquestes corrents en les que aprofundirem seran quina és la caracterització que es fa del turisme en general per a considerar-lo un

problema o quina és la magnitud d'aquest canvi en la trajectòria de les polítiques turístiques balears.

Metodologia:

Per a la realització d'aquest estudi de cas sobre la modificació de la llei turística balear primerament hem utilitzat la bibliografia acadèmica necessària per a conceptualitzar les polítiques públiques, les seves característiques i els processos que es necessiten per a la seva adopció i implementació. També hem acudit a la literatura referent al fenomen del turisme i de les seves polítiques públiques, fent especial èmfasi a la referent al lloguer turístic.

En segon lloc, l'anàlisi de documents com lleis, informes, manifestos o articles periodístics amb rellevància en el tema del nostre estudi també ha és una de les bases d'aquest treball.

Finalment, per a l'anàlisi del cas d'aquesta comunitat autònoma hem realitzat entrevistes a actors importants en el debat sobre el turisme a les Illes Balears. Els entrevistats són Antoni Sansó Servera, director general de Turisme de la Conselleria d'Innovació, Recerca i Turisme del Govern de les Illes Balears, i Joaquín Valdivielso Navarro, professor a la Universitat de les Illes Balears i portaveu de Terraferida, associació ecologista crítica amb el model turístic balear.

2-Marc teòric

Les corrents de Kingdon:

John W. Kingdon desenvolupa en el seu llibre *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (1984) la idea que per a que s'obri una finestra d'oportunitat per a una política pública han de coincidir en el temps tres corrents (*streams*): la corrent dels problemes, la corrent de les polítiques i la corrent de la política. Quan es produeix una confluència entre aquestes tres corrents, els "emprenedors de les polítiques" (*policy entrepreneurs*) tenen la oportunitat d'emparellar-les per a col·locar el tema en l'agenda política institucional i cridar l'atenció dels decisors.

La coincidència d'aquestes corrents és la base de la nostra hipòtesi, així que és important que les desenvolupem:

La corrent dels problemes (*problem stream*) fa referència als motius pels quals els responsables d'elaborar polítiques públiques posen el seu focus d'atenció a uns problemes i no a d'altres. Kingdon explica la manera en que determinats temes arriben a definits com a problemes a través de l'existència de tres elements: indicadors, esdeveniments extraordinaris o feedback de polítiques ja existents. Els indicadors ajuden als decisors a esbrinar quina és la magnitud i quins són els canvis en el temps que s'estan produint en un fenomen, i poden ser claus a l'hora de qualificar-lo com a problema. Els esdeveniments extraordinaris (*focusing events*), com poden ser crisis, tragèdies o desastres naturals, són "indicadors d'allò que no hauria de passar", però necessiten que existeixi una percepció anterior sobre el problema a la qual reforçar o que es doni una combinació amb altres esdeveniments similars. Finalment, la retroalimentació de polítiques públiques anteriors dóna informació sobre el rendiment de les institucions a l'hora de combatre un determinat problema, assenyala objectius no assolits, i alerta sobre possibles conseqüències no previstes.

La corrent de les polítiques públiques (*policy stream*) es refereix al torrent d'idees que generen una sèrie d'actors i que poden ser aprofitades pels decisors per a solucionar un determinat problema. Aquestes solucions solen ser ideades per comunitats d'experts o *think tanks* que les comparteixen regularment en espais més o menys formals. Tot i això, només algunes d'aquestes alternatives primitives que formen el torrent d'idees (policy primeval soup, en paraules de Kingdon) reben l'atenció dels decisors. Els criteris que fan que una idea sigui finalment seleccionada són la seva viabilitat tècnica, és a dir la seva capacitat de ser aplicades en termes de cost i coneixement, i la acceptabilitat dels valors que comporta per part de la comunitat en la qual s'ha d'aplicar la política.

La corrent de la política (*political stream*) fa referència a la definició "amb majúscules" del propi terme. La política entesa com a cultura, relacions de poder o disseny institucional, entre altres coses (*politics*), també juga un paper molt important a l'hora d'impulsar una determinada política pública. En concret, hi ha tres elements als quals els decisors han de posar especial atenció: l'opinió pública, l'acció de grups d'interès i els canvis en l'administració i en el poder legislatiu. Kingdon dóna una especial importància al binomi format per l'opinió pública i les eleccions (*mood-elections*). Els moments en els que es donen canvis en aquests dos factors (canvis en la percepció de la

societat d'un tema en concret i canvis en les institucions a través d'eleccions) són en els quals l'impuls d'una política pública nova és més probable.

Problema, polítiques i política són tres corrents independents i en cada una s'hi poden finestres d'oportunitat pròpies, però és en els moments en que es produeixen confluències entre una definició d'un problema (*problem stream*), una solució (*policy stream*) i unes condicions polítiques favorables (*political stream*) quan una determinada política pública té més possibilitats d'entrar a l'agenda. A partir d'aquí els decisors, aquelles persones que tenen el poder polític en les institucions, poden utilitzar aquesta política pública per a encarar un problema que necessiti ser solucionat.

L'equilibri puntualitzat de Baumgartner i Jones:

A més de les aportacions de Kingdon, també haurem de tenir en compte la literatura específica del canvi en les polítiques públiques. El fet que aquest treball estudiï el canvi en les polítiques de turisme a les Illes Balears fa que haguem de donar-li especial importància a aquest tema.

Frank R. Baumgartner i Bryan D. Jones apliquen al seu llibre *Agendas and Instability in American Politics* la teoria de l'equilibri puntualitzat (*punctuated equilibrium*) a les ciències socials per primera vegada (1993). Aquest concepte, utilitzat originalment en el camp de la biologia, implica que les evolucions genètiques no es viuen en un procés gradual sinó que es donen en situacions de desequilibri puntuals. Els dos autors americans extrapolen aquesta teoria a la ciència política amb l'objectiu d'explicar els canvis en les polítiques públiques en els Estats Units, però les conclusions del seu estudi poden ser aplicades a la resta de sistemes.

La principal premissa de Baumgartner i Jones és que en les estructures de decisió s'hi viuen grans períodes d'estabilitat només interromputs per curtes situacions de desequilibri en les quals es donen els canvis substancials en les polítiques públiques. Aquesta estabilitat hegemònica s'explica per l'existència de "subsistemes de polítiques públiques", agrupacions d'actors que es concentren en els problemes més importants per a ells, degut a la impossibilitat de posar atenció a tots els temes que intenten entrar en l'agenda. Quan un d'aquests subsistemes, format entre d'altres per decisors, experts i grups d'interès, controla tot el procés d'elaboració de polítiques sobre un tema acaba formant un monopoli de polítiques públiques (*policy monopoly*).

Aquest monopoli té la seva raó de ser en el fet que tots els seus integrants troben en ell la forma més senzilla i còmoda de treballar. Quan aquest grup d'actors aconsegueix establir el monopoli, el conflicte i la competició entre idees s'acaba, havent convençut a tothom relacionat amb el procés decisor que la seva proposta política és la solució al problema en que s'està treballant. Això porta inevitablement a l'estabilitat de l'estructura de les polítiques i la implementació d'un model d'ajustos marginals o incrementals.

Només en els moments puntuals on aquest monopoli s'ensorra és quan podem viure canvis vertaders en les polítiques públiques. Baumgartner i Jones emmarquen aquestes crisis dels monopolis en èpoques d'especial entusiasme o criticisme popular, en les quals es qüestiona el subsistema hegemònic desafiant la caracterització feta fins el

moment del problema en qüestió. Encara que les dues maneres que té un tema d'entrar en l'agenda descrites pels autors, "en positiu" (entusiasme) o "en negatiu" (criticisme), condueixen a la destrucció dels monopolis anteriors, aquestes també presenten diferències pel que fa al subsistema que s'ha d'imposar en el nou escenari. Les institucions creades com a conseqüència d'un clima d'entusiasme popular són molt més sòlides que en el cas dels temes que s'introdueixen a l'agenda "en negatiu".

Tot i això, tots els processos de canvis substancial en una política pública passen per una mobilització dels actors interessats en canviar la definició del problema. Si aquesta redefinició acaba imposant-se, la deslegitimació del subsistema i el col·lapse del monopoli són inevitables i el tema torna a entrar en l'agenda política, creant noves institucions formades pels actors que coincideixen en la nova definició del problema i en la seva possible solució i provocant un gir substancial en la política pública. Aquest procés, que es viu en etapes més o menys breus en el temps, és la "puntualització" del *punctuated equilibrium*, caracteritzat, com hem dit, per llargues èpoques d'estabilitat en les polítiques públiques.

La necessitat de regular:

Per a acabar de completar aquest marc teòric, ens cal parar atenció específicament a les polítiques públiques de turisme. És complicat parlar d'uns cànons universals en aquest àmbit de les polítiques, degut als diferents enfocaments que es fan del tema en diferents zones del món. Tot i això, l'extraordinari auge del turisme en determinats territoris ha fet que les polítiques ja no vagin encaminades només a l'atracció de visitants, sinó que en molts casos s'hagin adoptat mesures restrictives destinades a mitigar els efectes negatius que pot provocar aquest fenomen. Aquest és el cas de la política pública que ocupa aquest estudi, referent a la regulació del lloguer turístic.

La necessitat d'adoptar regulacions per a aquest fenomen a l'alça al segle XXI en el territori espanyol ha estat abordat per diversos estudiosos dels àmbits del dret, el turisme o la ciència política. Amb l'aprovació dels canvis en la normativa estatal que regula els arrendaments (Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges, que modifica la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans, coneguda com a LAU) l'ús de l'allotjament privat per al turisme quedava exclòs d'aquesta llei, sent a partir d'aquest moment responsabilitat de les comunitats autònomes aprovar-ne normatives sectorials específiques (Guillén i Íñiguez, 2016). En la pròpia llei 4/2013 es fa referència a possibles situacions d'intrusisme i competència deslleial, que van en contra de la qualitat dels destins turístics, i que han de ser afrontades pels governs autonòmics fent ús de les seves competències en matèria de turisme. A partir d'aquest moment, són diferents les visions sobre quin tipus de regulació s'havia d'aprovar en l'àmbit regional per a afrontar aquest nou model de negoci.

Si es vol entendre el lloguer turístic com a turisme col·laboratiu, en el qual els propietaris i els visitants arriben a un acord entre iguals a través de les plataformes d'internet que actuen d'intermediàries, el problema no passa de ser una desigualtat amb la competència en termes normatius. Atenent a que aquest és un fenomen que està tenint

cada vegada més incidència a Espanya, els reptes d'una legislació específica sobre el tema han de ser equiparar aquests negocis a la resta d'establiments per a aconseguir una competitivitat en igualtat de condicions, sense sobrepassar els límits que marca el dret a la propietat privada (Guillén i Íñiguez, 2016). Les noves normatives sobre els habitatges d'ús turístic no han de ser, per als que veuen en ells el futur del negoci turístic, en cap cas prohibitives ni restrictives, sinó que han de cercar un punt mitjà entre l'autorregulació dels propietaris i els operadors de les plataformes d'internet com Airbnb, i els excessos reguladors. El foment de la cooperació entre les plataformes i les autoritats ha de fer que aquest model de negoci també s'adeqüi als requisits normatius generals i que pugui ser aprofitat per a recaptar fons mitjançant els imposts turístics ja implantats en moltes ciutats europees (Herrero, 2017).

Tot i això, l'aspecte col·laboratiu d'aquest model de negoci no emmascara el seu potencial gentrificador. La relació entre la pujada de preus del lloguer residencial amb l'increment de l'oferta de lloguer turístic en barris com el Gòtic a Barcelona ha fet que es visqui un desplaçament de població autòctona, que no pot tenir accés habitatges a un preu raonable per els sous locals (Cocola, 2016). A més, el fet que els propietaris dels immobles destinats a la figura del turista ja no siguin sempre grans immobiliàries pot provocar una fractura social entre aquells que tenen algun habitatge per a poder llogar i els que no tenen aquesta possibilitat (Irigoy, 2017).

Així, el debat sobre la regulació dels habitatges d'ús turístic es mou entre la posició de promoure aquest nou model d'economia col·laborativa amb legislacions favorables i fer partícip les institucions dels beneficis econòmics generats, i la de restringir l'ús turístic dels immobles en benefici de polítiques encaminades a millorar l'accés a l'habitatge de la població local.

3-Estudi de cas

La nova llei:

Tenint en compte que la nova llei de turisme balear, la Llei 6/2017, és de modificació de la Llei 8/2012 del turisme a les Illes Balears, els aspectes clau d'aquesta són els canvis que introdueix respecte la llei anterior. Tot i que l'encàrrec inicial del Parlament a la Direcció General de Turisme, encarregada de desenvolupar les normatives del sector, era inicialment de només modificar la llei 8/2012 en allò referent al lloguer turístic, els redactors no varen poder evitar anar més enllà, pels factors relacionats amb l'ordenació d'aquest negoci.

Per a emprendre una nova legislació sobre els habitatges d'ús turístic, primer s'havia de posar l'atenció en el número de places turístiques existents a les Balears. Les normatives anteriors havien fixat que pel fet de ser el territori de la comunitat autònoma illes, el creixement no podia ser il·limitat. Es fixava per tant la norma que per cada plaça donada d'alta, se n'havia de donar una de baixa. El problema per als integrants del nou govern eren les múltiples excepcions que la llei 8/2012 estipulava per a aquesta norma. Establiments com els agroturismes, els allotjaments de turisme interior o els hotels de cinc estrelles són exemples d'una llista d'un total d'onze excepcions que tenien permès obrir places noves sense necessitat de que aquestes substituïssin a unes donades de baixa prèviament. Això provocava que a efectes pràctics, el nombre de places continués pujant, fins a arribar a les aproximadament 600.000 de l'any d'aprovació de la Llei 6/2017. En aquesta modificació totes aquestes excepcions desapareixien i es marcava un sostre en la xifra de 600.000 places, les existents en aquell moment. Aquest total de places estava format per places hoteleres, places residencials i aquelles places no utilitzades que es trobaven a la borsa de places turístiques de la Conselleria i que podien ser comprades per a ampliar negocis o obrir-ne de nous. Una de les crítiques que varen formular les organitzacions ecologistes sobre la llei del 2017 fou que aquestes places que es trobaven inactives a la borsa de la Conselleria no es destruïssin per a iniciar un decreixement turístic més ràpid.

Pel que fa als habitatges d'ús turístic, el principal avenç de la llei 6/2017 és la inclusió dels mecanismes necessaris per fer front a la oferta il·legal. Ja des de l'any 1984 s'ha contemplat en les diferents legislacions autonòmiques l'existència d'aquest model de negoci, donant-li diferents noms (oferta extra-hotelera, estades turístiques...), però és en la llei del 2012 la que delimita en el seu articulat aquestes estades turístiques, permetent-se aquestes només en habitatges unifamiliars. Tot i quedar prohibit per llei el lloguer turístic a habitatges plurifamiliars (primordialment pisos), no quedaven establides les eines per atacar l'oferta il·legal en aquest tipus d'habitatges, i en unifamiliars sense llicència.

Amb la nova llei, i després d'haver observat els decisors la quantitat d'oferta il·legal que existia en plataformes com Airbnb, el concepte en si d'oferta il·legal de lloguers turístic queda definit i els mecanismes d'inspecció i sanció queden establerts. L'oferta il·legal queda definida doncs com "la publicitat d'habitatges que comercialitzin estades turístiques que no hagin presentat la Declaració Responsable d'Inici d'Activitat Turística (DRIAT) a l'administració turística o que no compleixin els requisits

normatius per a la seva comercialització" i "la comercialització d'estades turístiques a habitatges que no hagin presentat la DRIAT a l'administració turística o que no compleixin els requisits normatius exigits per a la seva comercialització". Els responsables d'aquesta oferta il·legal, i per tant els possibles sancionats, seran, a part dels propietaris dels immobles, les persones titulars del mitjà a través del qual es dugui a terme la publicitat, en suport de paper, pàgina web o qualsevol altre, i les persones responsables d'inserir-hi la publicitat.

Finalment, la llei insta els Ajuntaments (en el cas de Palma per ser capital de la comunitat autònoma) i els Consells Insulars a implantar unes zones aptes per a la comercialització d'estades turístiques en habitatges d'ús residencial, atenent que aquestes institucions són les que tenen les competències d'urbanisme. Així, la normativa sobre les característiques que han de tenir els habitatges d'us turístic és responsabilitat del govern autonòmic, mentre que la normativa sobre on es pot dur a terme aquesta activitat queda en mans de Consells i Ajuntaments.

En definitiva, la llei suposa un canvi pel fet que estableix per primera vegada un límit al creixement del sector turístic a les balears, establint un sostre de places i clarificant les restriccions i les condicions del negoci del lloguer turístic. A continuació explicarem com es va introduir el debat sobre el turisme a l'agenda i per què es va acabar adoptant aquesta nova legislació.

Raons pel canvi:

Què va dur a les Illes Balears, una comunitat autònoma que té en el turisme la seva principal font d'ingressos, a adoptar aquesta legislació? Si fem cas a la teoria de Kingdon exposada en el marc teòric, per a que es doni la oportunitat de formular una nova política pública han de coincidir en el temps tres corrents. Es dóna aquesta coincidència de factors en el cas de la reforma de la llei turística en aquest territori?

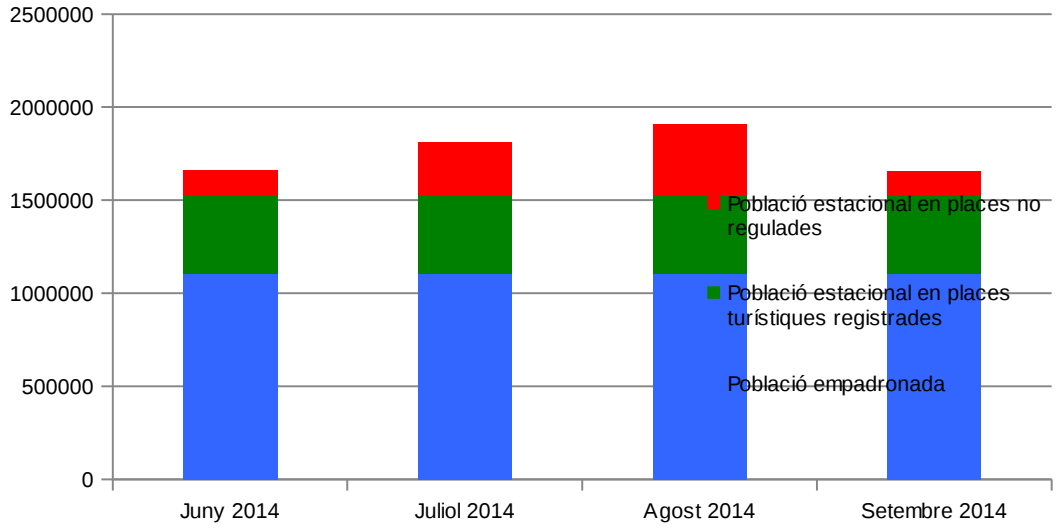
La primera de les corrents de Kingdon, la del problema, es basa en els motius que tenen els decisors per a considerar com a problema un tema determinat. Els integrants del govern de les Illes Balears sorgit de les eleccions autonòmiques del maig de 2015, el PSIB-PSOE i Més per Mallorca, i Podem i Més per Menorca, els seus suports necessaris al Parlament, ja portaven en els seus respectius programes electorals propostes relatives a la necessitat de, com a mínim, canviar el model turístic. Una nova definició del problema s'estava imposant a les institucions, encara que calia conjuntar postures entre els actors interessats en adoptar una nova legislació.

El PSIB-PSOE feia referència al seu programa a la necessitat de substituir el model de "sol i platja" per un model de qualitat i menys estacional, amb un límit de places i una regulació del lloguer turístic. Més per Mallorca i Més per Menorca també van fer referències en campanya a un model de qualitat i amb més control com a contraposició al turisme massiu i insostenible, fent èmfasi en la urgència de frenar els impactes ambientals d'aquest sector. Per la seva part, Podem dedicava un apartat sencer del seu programa electoral a la necessitat d'una important reforma de la llei turística amb mesures com la taxa ambiental o la pròpia regulació del lloguer turístic.

Aquests quatre grups coincidien doncs en la necessitat de legislar, i en concret de reformar la llei anterior per a fer-hi caber una regulació sobre el lloguer turístic, juntament a altres mesures encaminades a aconseguir un turisme sostenible. Des d'un punt de vista legislatiu, els quatre partits coincidiren en que el problema a solucionar eren els buits legals de l'anterior llei que permetien el creixement desmesurat del nombre de visitants a l'estiu.

Les dades que manejaven aquests grups per a considerar el lloguer turístic com un problema és basa en el concepte d'oferta il·legal. A les Illes Balears l'any 2014, l'anterior al canvi de govern, existien 424.636 places turístiques registrades, segons les dades de l'Anuari de la Conselleria de Turisme (2014). Aquestes places turístiques són el total de llits existents en tots els tipus d'establiments i representen la capacitat màxima d'allotjament de les Balears. Tot i això, les xifres de turistes presents en el territori en els mesos d'estiu eren molt superiors a les places existents. El dia 7 d'agost del mateix any varen conviure a les illes un total de 1.983.877, de les quals només 1.103.442 hi estaven empadronades, segons l'índex de pressió humana de L'Institut Balear d'Estadística (Ibestat), cosa que significa que pràcticament 900.000 de les persones presents aquell dia a les Balears pot ser considerada població estacional. La mitjana d'aquell mes de persones no empadronades que romanien a les illes va ser de més de 800.000 persones. Tenint en compte que el nombre de places turístiques era de només 424.636, els integrants del nou govern veien evident que a les illes hi havia una oferta il·legal bastant voluminosa en habitatges de lloguer turístic no regularitzats causada per deficiències en la llei de turisme vigent en aquell moment, com confirma el propi director general de Turisme del Govern Balear, Antoni Sansó, entrevistat per a aquest estudi.

Gràfic 1: Índex de pressió humana segregat de les Illes Balears a l'estiu de 2014



Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Institut Balear d'Estadística, la Conselleria de Turisme i l'Instituto Nacional de Estadística.

La Conselleria de Turisme no manejava unes xifres exactes pel que fa a aquesta oferta il·legal, ja que no tota la població estacional de les Illes Balears té perquè estar formada

per turistes dormint en allotjaments no reglats (poden ser, per exemple, treballadors temporers no empadronats o turistes allotjant-se en habitatges propis o de familiars). Tot i això, entitats ecologistes com Terraferida quantificaven l'any 2015 en més de 78.000 places en 11.000 allotjaments sense llicència l'oferta de la plataformes com Airbnb només a Mallorca (Terraferida, 2017). Aquestes plataformes de tipus P2P (*peer to peer* en anglès, d'igual a igual) són les intermediàries entre propietaris i turistes.

D'alguna manera, l'adopció d'aquesta definició del problema per part dels decisors, excloïa altres possibles formulacions. Tot i ser la primera vegada en la història de l'autonomia que les forces d'esquerres tenien majoria al Parlament de les Illes Balears per a fer un "pacte pel turisme sostenible", les organitzacions ecologistes (afins en principi als partits del nou govern) no varen veure suficient aquesta potencial regulació per no anar encaminada a solucionar d'arrel el que elles veuen com una massificació turística. Per altra banda, la oposició al Parlament, encapçalada pel Partit Popular, veia en aquestes mesures un atac a la base econòmica de les Balears i apostava per la continuïtat de la llei anterior.

Tenint en compte que la proposta de regular aquest tipus de lloguer era quelcom que ja apareixia en els programes electorals de tots els partits del pacte, no podem saber a priori fins a quin punt es segueixen els elements propis de la segona corrent de Kingdon, la de les polítiques. Mentre que en altres mesures relatives a la regulació turística sí que s'ha seguit d'alguna forma l'estela d'altres ciutats europees, com és el cas de l'impost turístic o ecotaxa, justificat pel propi govern per la seva aplicació en altres zones del continent, la regulació del lloguer turístic era una mesura que ja estava presa pels partits inclús abans de les eleccions del 2015, segons explica en la entrevista el propi Antoni Sansó. Així es va plasmar en els acords de governabilitat que varen signar els representants dels quatre partits que acordaren la investidura (PSIB, Podem, Més per Mallorca i Més per Menorca). En l'apartat referent a la reforma del model turístic del document marc del nou govern, anomenat pels propis partits Acords pel Canvi (2015), l'única mesura concreta que hi apareix és la modificació de la Llei del Turisme per a regular el lloguer turístic.

El lloguer turístic és un fenomen emergent en la darrera dècada i els seus intents de regulació arreu d'Europa s'estan vivint més o menys al mateix temps. No és estrany que zones tan turístiques com les Illes Balears siguin les primeres a tenir la necessitat ja no només de regular el fenomen, sinó de restringir-lo. De fet, en el cas de la ja esmentada implementació de la taxa turística l'any 2016, ja existia un precedent d'aplicació d'un impost similar en aquesta comunitat autònoma. Entre el 2002 i el 2003 a les illes es va cobrar una ecotaxa pionera en aquells moments a l'Estat espanyol.

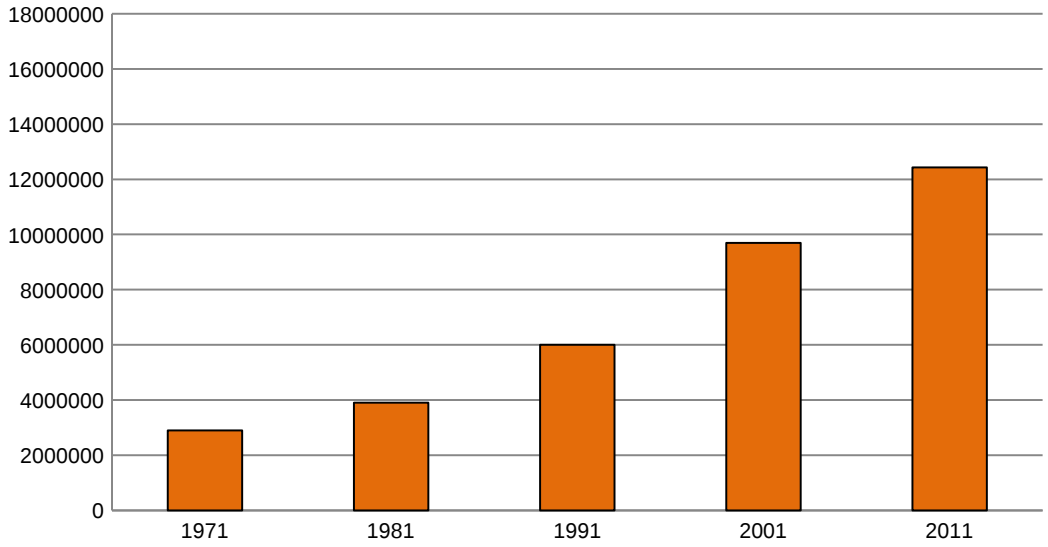
Finalment, ens trobem amb la tercera corrent de Kingdon, la de la política. Són els factors d'aquesta corrent els que semblen manifestar-se amb més claredat en el cas de la reforma de la llei de turisme balear. El binomi format per opinió pública i eleccions al qual tanta importància dóna Kingdon és clau per a explicar la nova llei.

La sostenibilitat del turisme a les illes no ha estat sempre un tema que hagi provocat un fort debat en la societat balear. Des del *boom* turístic viscut als anys 60 del segle XX, moment en el qual les costes de gran part de l'arxipèlag varen ser ocupades per establiments hotelers, a les Balears han anat apareixent altres tipus d'allotjaments, com els apartaments turístics o els agroturismes. El sorgiment de noves formes de negoci,

sumat a l'abaratiment de la pròpia oferta turística i de les formes de transport han fet que en les darreres dècades del segle XX i la primera del XXI el nombre de turistes arribats a les illes hagi anat creixent, no sense provocar això impactes en el territori i en la convivència. Tot i això, els beneficis econòmics han primat en aquestes dècades de desenvolupisme del model turístic, els detractors del qual sempre s'han vist en minoria.

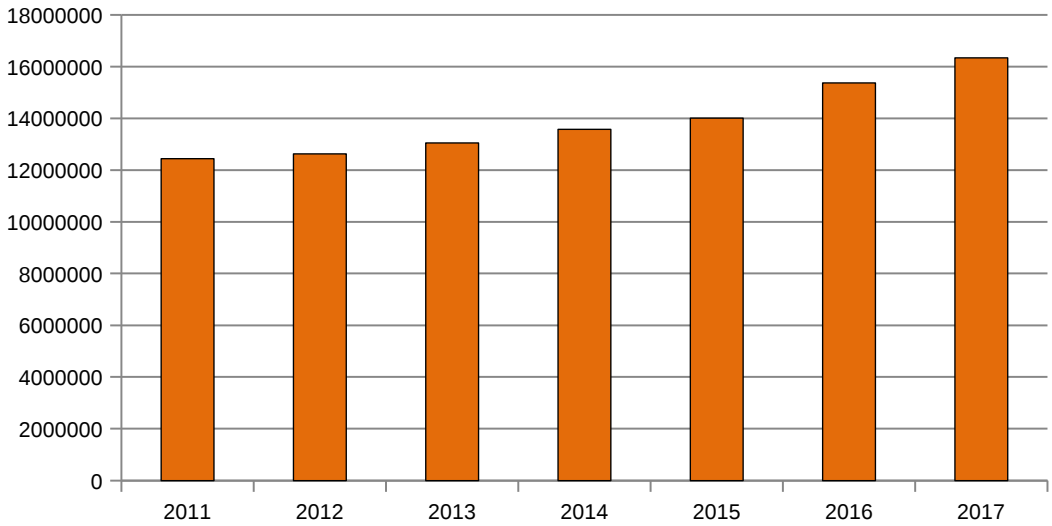
No és fins la dècada actual quan l'opinió pública en la societat balear comença a canviar substancialment. Després dels anys de la crisi econòmica iniciada el 2008, en els quals el creixement del nombre de visitants a les illes es va veure frenat, l'arribada de turistes a les illes s'ha tornat a disparar. En només cinc anys, el nombre de visitants a les Balears ha crescut en quasi quatre milions (12.600.000 al 2012 i 16.300.000 al 2017, segons dades dels Anuaris de la Conselleria de Turisme, un creixement del 30%), cosa que ha fet que cada vegada més es parli de massificació.

Gràfic 2: Evolució de turistes per any (1971-2011)



Font: Elaboració pròpia amb dades de la Cambra de Comerç de Mallorca i de la Conselleria de Turisme

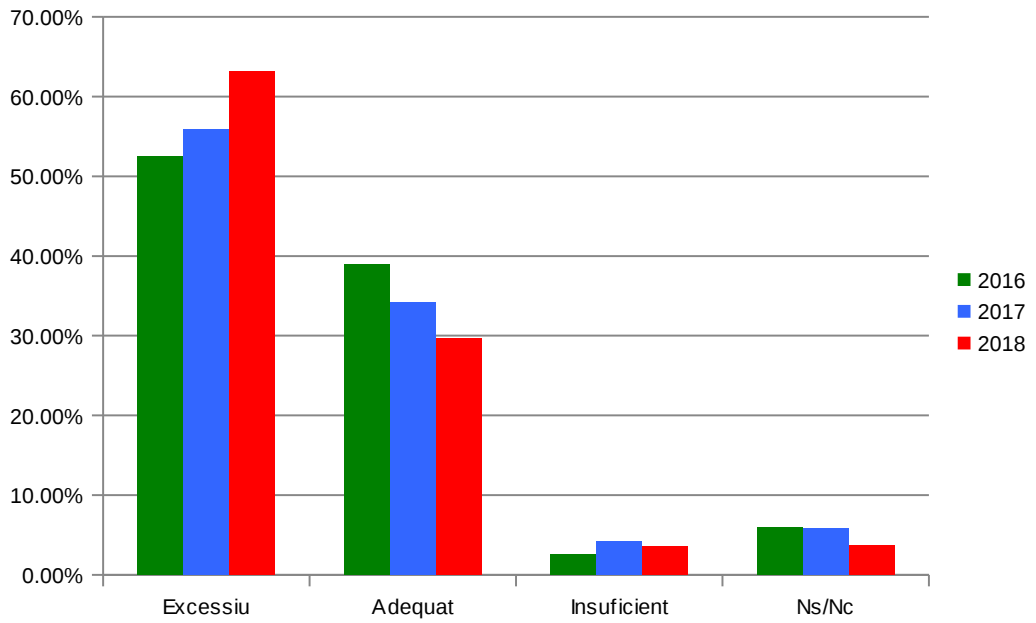
Gràfic 3: Evolució de turistes per any (2011-2017)



Font: Elaboració pròpia amb dades de la Conselleria de Turisme

La preocupació per aquesta massificació percebuda a les illes a causa de la gran afluència de turistes s'ha anat estenent en els darrers anys més enllà de les organitzacions ecologistes, aquelles que des d'un primer moment han criticat els excessos del model turístic de la comunitat autònoma. L'any 2016, dades de l'Ecobarómetro de Baleares, informe realitzat per l'Instituto Balear de Estudios Sociales Avanzados a base d'enquestes als residents de les illes, mostraven que més del 50% dels enquestats consideraven que el turisme que arribava a la seva illa era excessiu (2016). A més, aquest percentatge ha anat pujant en les edicions de l'Ecobarómetro dels anys següents a mesura que el nombre de visitants anava augmentant (2017, 2018). El mateix estudi assenyalava que els factors que més preocupen a la ciutadania illenca són la massificació de cotxes i persones, la contaminació de l'aire, el malbaratament d'aigua, la brutícia i el deteriorament de les platges.

Gràfic 4: Percepció de la massificació turística per part dels residents balears, anys 2016, 2017 i 2018. A la pregunta "Considera que comparant cost/benefici el turisme que arriba a la seva illa es..."



Font: Elaboració pròpia amb dades de les enquestes anuals a residents balears de l'Ecobarómetro de Baleares realitzat per l'Instituto Balear de Estudios Sociales Avanzados, Tirme, Hidrobal i Obra Social la Caixa.

Segons Joaquín Valdivielso, representant de Terraferida entrevistat per a aquest estudi, un altre factor a tenir en compte en el canvi en la percepció del turisme en els ciutadans és la precarietat laboral associada als llocs de treball generats pel sector, que pot establir lligams socials més forts que els del propi discurs ecologista.

Aquesta visió crítica del turisme que s'estava començant a estendre en la societat balear va tenir la oportunitat d'entrar en l'agenda de les institucions amb l'entrada en aquestes de nous actors polítics. Les eleccions autonòmiques del 2015, que donaren majoria al Parlament a les forces d'esquerres, varen suposar que aquest debat entrés en els estaments decisors i varen donar peu a que els canvis en la política turística de les Balears fossin possibles.

Les raons que expliquen aquest canvi en la Llei de Turisme són doncs la convicció dels decisors polítics sobre la necessitat de regular el lloguer turístic, basada en indicadors sobre el creixement del nombre de turistes i de la oferta il·legal, i els canvis en la opinió pública i en el poder polític (a través de les eleccions) que varen fer entrar en els organismes institucionals el debat sobre la sostenibilitat del turisme a les Illes Balears. Així, de les tres corrents de Kingdon, les que més s'adeqüen a aquest cas són la del problema (*problem stream*) i la de la política (*political stream*). Pel que fa a la corrent de les polítiques (*policy stream*), aquesta no sembla manifestar-se amb tanta intensitat com en el cas de les altres dues.

Puntualització de l'equilibri?:

Podem considerar que aquesta reforma de la llei turística trenca una trajectòria lineal de les legislacions balears sobre aquesta matèria? Tot i que en algunes lleis anteriors, com és el cas de la Llei 8/2012, s'establien cert límits en alguns aspectes del negoci turístic en nom de la sostenibilitat turística en un territori limitat, el creixement turístic ha estat certament uniforme incentivat per unes legislacions desenvolupistes. Aquest modificació sembla ser doncs un canvi substancial en la trajectòria de l'ordenament turístic balear.

Des del moment del traspàs de les competències en turisme a les comunitats autònomes estipulat en la Constitució de 1978 fins les eleccions al Parlament Balear de 2015 només trobem una mesura concreta que pugui ser considerada contrària al foment del sector. Es tracta de l'ecotaxa implantada a les illes entre els anys 2002 i 2003 per el primer govern del PSIB que hem esmentat apartats enrere. L'impost, pioner en l'àmbit territorial espanyol, va ser durament criticat pel sector hoteler illenc, i va ser suprimit amb la tornada del Partit Popular al poder l'any 2003.

A excepció d'aquesta curt període de temps en el que des de les institucions es va intentar dur una política encaminada a la sostenibilitat del turisme, podem parlar del que Baumgartner i Jones defineixen com monopoli de polítiques públiques. En aquest cas, ens referim a un monopoli de polítiques turístiques expansionistes enfocades en el foment de l'arribada de visitants a les Illes Balears, sostingut per la preeminència del valor econòmic generat. Aquest monopoli ha estat sostingut per la permanència en el poder dels actors defensors d'aquest tipus de polítiques (des de les primeres eleccions autonòmiques del 1983 fins les del 2015, el Partit Popular ha presidit el govern en cinc de les set legislatures) i per una opinió pública favorable.

Només amb la mobilització dels actors interessats a introduir la seva definició del problema i la seva posterior entrada a les institucions l'any 2015 aquesta dinàmica sembla començar a trencar-se. Les dades sobre la percepció de la massificació per part de la ciutadania que hem comentat en apartats anteriors són un exemple dels canvis en la definició del problema que s'han anat imposant dins i fora dels organismes decisors. Encara que, com assenyalen les associacions ecologistes, el model econòmic i social de les illes no ha canviat, mesures com la reintroducció de l'ecotaxa o la Llei 6/2017 (amb les restriccions sobre el lloguer turístic i la implementació d'un sostre de places) dutes a terme en la legislatura 2015-2019 evidencien que en dins el camp de la regulació del turisme s'ha viscut una "puntualització" de l'equilibri en forma de canvi substancial en les polítiques públiques.

4-Conclusions i propostes d'investigació:

La reforma de la llei turística del 2017 ha suposat algunes restriccions al sector econòmic més important per a les Balears, el del turisme. El nou sostre de places, els mecanismes de persecució de l'oferta il·legal de lloguer turístic i la zonificació que han de realitzar ajuntaments i Consells Insulars per a delimitar on es pot dur a terme aquesta pràctica són mesures aplicades pel Govern en nom d'un turisme sostenible i de qualitat, i que venen marcades per una sèrie de factors.

La introducció a l'agenda d'una nova definició del problema amb l'entrada a les institucions d'uns decisors polítics més sensibles amb el tema, la mobilització dels actors externs interessats a canviar la concepció del propi turisme i els canvis en l'opinió pública sobre el model turístic balear són les circumstàncies que van dur a l'aprovació d'aquesta nova legislació. Així, de les tres corrents de Kingdon, les que es manifesten amb més intensitat en aquesta política pública i les que, per tant, obriren la finestra d'oportunitat per a impulsar-la són la del problema, amb una nova definició, i la de la política, amb canvis en l'opinió pública i canvis en les institucions després de les eleccions autonòmiques del 2015. La corrent de les polítiques, pel fet que el mecanisme de la reforma de la llei anterior ja estava sobre la taula des d'abans dels propis comicis, no sembla adequar-se a la reforma de la llei al mateix nivell que les altres dues.

Polítiques com aquesta reforma de la llei del turisme o com la taxa turística implementada l'any 2016 fan evident que a les Illes Balears en la legislatura 2015-2019 s'hi ha viscut un canvi de tendència en el camp de la regulació d'aquest sector. El reconeixement per primera vegada de les institucions que a les Balears cal posar certs límits al turisme després de més de tres dècades de consens sobre la necessitat d'expandir-lo fa que puguem parlar d'una "puntualització" en el model d'equilibri puntuat de Baumgartner i Jones.

Els efectes d'aquesta nova legislació, que s'adequa més al model regulador del negoci dels lloguers turístics (amb condicions i restriccions) més que al model prohibitiu, en el sector del turisme a les illes i en els impactes ambientals i socials del fenomen a la comunitat autònoma és quelcom que ha de ser tractat en futures investigacions, així com quina és la tendència que seguirà el debat sobre el model econòmic balear a partir de la legislatura 2015-2019.

5-Bibliografia:

-Acord de Governabilitat per a les Illes Balears, 2015. #AcordspelCanvi: un Govern al servei de la gent. Acord signat pels representants del PSIB, Més per Mallorca, Podem i Més per Menorca per a la investidura de la nova presidenta del Govern Balear. Disponible a: http://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?codi=2521219&coduo=151&lang=ca

-Agència de Turisme de les Illes Balears, 2018. "El turisme a les Illes Balears. Anuari 2017". *Agència d'Estratègia Turística de les Illes Balears, Vicepresidència i Conselleria d'Innovació, Recerca i Turisme*. Govern de les Illes Balears. Disponible a: http://www.caib.es/sites/estadistiquesdelturisme/ca/anuaris_de_turisme-22816/

-Agència de Turisme de les Illes Balears, 2015. "El turisme a les Illes Balears. Anuari 2014". *Agència d'Estratègia Turística de les Illes Balears, Vicepresidència i Conselleria d'Innovació, Recerca i Turisme*. Govern de les Illes Balears. Disponible a: http://www.caib.es/sites/estadistiquesdelturisme/ca/anuaris_de_turisme-22816/

-Baugartner, F., Jones, B., 1993. "Agendas and Instability in American Politics". *The University of Chicago Press*. Chicago.

-Cocola Gant, A., 2016. "Apartamentos turísticos, hoteles y desplazamiento de población". *Informe per al debat sobre el Pla Especial Urbanístic de Regulació dels Allotjaments Turístics de Barcelona*. Disponible a: https://agustincocolagant.net/apartamentos-turisticos-hoteles-y-desplazamiento-de-poblacion/

-Darder, C., 2017. "La masificación es la mayor preocupación de los mallorquines". Article al diari Diario de Mallorca, 27 de setembre de 2017. Disponible a: https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2017/09/27/masificacion-mayor-preocupacion-mallorquines/1250964.html

-Exceltur i Govern de les Illes Balears, 2014. "IMPACTUR. Estudio del impacto económico del turismo sobre la economía y el empleo de las Illes Balears". *Exceltur y Govern Balear*. Disponible a: https://www.exceltur.org/wp-content/uploads/2015/10/IMPACTUR-Baleares-2014-informe-completo.pdf

-Forcades Juan, A., Martorell Cunill, O., 2003. "Situación Actual y Perspectivas del turismo en las Illes Balears. Bases para una contribución a la reflexión sobre el futuro". Cambra de Comerç i Cercle d'Economia de Mallorca. Disponible a: https://www.cambramallorca.com/documentos/Desp_324.pdf

-Guillén Navarro, N. A., Íñiguez Berrozpe, T., 2016. "Acción Pública y consumo colaborativo. Regulación de las viviendas de uso turístico en el contexto p2p". *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol. 14 Nº 3*. PASOS. P. 751-768. Disponible a: https://doi.org/10.25145/j.pasos.2016.14.049

-Herrero Suárez, C., 2017. “Las viviendas de uso turístico: ¿El enemigo a abatir? Reflexiones sobre la normativa autonómica en materia de alojamientos turísticos”. *Revista de Estudios Europeos Nº 70, julio-diciembre 2017*. Monográfico-Economía colaborativa. Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Valladolid. Disponible a: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6258555

-Instituto Balear de Estudios Sociales Avanzados, 2016. “Ecobarómetro Balear. 30 de septiembre de 2016”. *Instituto Balear de Estudios Sociales Avanzados, TIRME, Obra Social la Caixa i Hidrobal*. Disponible a: https://www.tirme.com/es/upload/378pdf_file12_09_48.pdf

-Instituto Balear de Estudios Sociales Avanzados, 2017. “Ecobarómetro Balear. 5ª edición, 23 de septiembre de 2017”. *Instituto Balear de Estudios Sociales Avanzados, TIRME, Obra Social la Caixa i Hidrobal*. Disponible a: http://www.tirme.com/upload/424pdf_file12_09_34.pdf

-Instituto Balear de Estudios Sociales Avanzados, 2018. “Ecobarómetro Balear. 6ª oleada, 2018”. *Instituto Balear de Estudios Sociales Avanzados, TIRME, Obra Social la Caixa i Hidrobal*. Disponible a: https://www.tirme.com/es/upload/494pdf_file10_12_55.pdf

-Irigoy, I., 2017. “Airbnb en Menorca: ¿Una nueva forma de gentrificación turística? Localización de la vivienda turística, agentes e impactos sobre el alquiler residencial”. *Scripta nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. XXI, Núm. 580*. Universitat de Barcelona. Disponible a: http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/18573

-Kingdon, J., 1984. “Agendas, Alternatives, and Public Policies”. *Pearson Education Limited*. Harlow.

- Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears. *Boletín Oficial del Estado*. 8 d’agost de 2012. Disponible a: https://www.boe.es/boe/dias/2012/08/08/pdfs/BOE-A-2012-10610.pdf

-Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d’habitatges. *Boletín Oficial del Estado*. 5 de juny de 2013. Disponible a: https://www.boe.es/boe_catalan/dias/2013/06/05/pdfs/BOE-A-2013-5941-C.pdf

-Llei 6/2017, de 31 de juliol, de modificació de la Llei 8/2012, de 19 de juliol, del turisme de les Illes Balears, relativa a la comercialització d’estades turístiques a habitatges. *Butlletí Oficial de les Illes Balears*. 31 de juliol de 2017. Disponible a: http://www.caib.es/sites/institutestudisautonomics/ca/n/llei_7-2017_0/

-Manresa, A., 2015. “Podemos avala la presidencia del PSOE en Baleares”. Article al diari *El País*, dia 17 de juny de 2015. Disponible a: https://elpais.com/politica/2015/06/17/actualidad/1434534215_506878.html

-Martínez Riera, J. J., 2017. “Tercer boom turístic: som capaços de mitigar-lo?”. Article al diari *Ara Balears*, 22 de juliol de 2017. Disponible a: https://www.arabalears.cat/opinio/Tercer-boom-turistic-capacos-mitigar-lo_0_1835816605.html

-Més per Mallorca, 2015. “#Reprograma Mallorca. Programa electoral Consell i Parlament 2015”. Programa electoral del partit Més per Mallorca per a les eleccions al Parlament de les Illes Balears i al Consell de Mallorca del 24 de maig del 2015. Disponible a: https://www.mespermallorca.cat/IMG/pdf/programa_mes_2015___reprograma_mallorca.pdf

-PSIB-PSOE, 2015. “#Pelcanvisegur”. Programa electoral del Partit Socialista de les Illes Balears per a les eleccions al Parlament de les Illes Balears del 24 de maig del 2015. Disponible a: http://www.psib-psoe.org/index.php/partit/quefem/documents/item/programa-electoral-psib-psoe-2015

-Podemos, 2015. “El programa de Baleares”. Programa electoral del partit Podemos a les eleccions al Parlament de les Illes Balears del 24 de maig de 2015. Disponible a: https://balears.podemos.info/wp-content/uploads/sites/12/2015/04/podemos_programa_baleares_web-cat.pdf

-Ruiz Collado, J. L., 2002. “La ecotasa entra en vigor con críticas de touroperadores a hoteleros”. Article al diari *Última Hora*, dia 1 de maig de 2002. Disponible a: https://www.ultimahora.es/noticias/local/2002/05/01/789279/la-ecotasa-entra-en-vigor-con-criticas-de-touroperadores-a-hoteleros-1.html

-Terraferida, 2017. “Desmuntant Airbnb”. Entrada a *terraferida.cat* del 25 de març del 2013. Disponible a: https://terraferida.cat/2017/03/25/desmuntant-airbnb/