

Mito y realidad del alquiler vacacional en las Islas Baleares.

Análisis y recomendaciones de política turística

José Luis Groizard y William Nilsson*

Departamento de Economía Aplicada

Universitat de les Illes Balears (UIB)

28/4/17

Resumen

Las consecuencias negativas del alquiler vacacional (y de Airbnb en particular) han sido exageradas. Tomar decisiones basadas en un diagnóstico incorrecto puede tener graves consecuencias para el bienestar de la sociedad balear. En este breve informe se documenta que el alquiler vacacional tiene un impacto muy limitado sobre la supuesta saturación y sostenibilidad turística, los precios de venta y alquiler de la vivienda, y la oferta de vivienda en alquiler de larga temporada. Asimismo, se argumenta que el turismo vacacional estaría contribuyendo a aportar recursos a las familias que mayoritariamente no viven profesionalmente del turismo y, obtienen así unos ingresos extra, repartiendo sus ganancias de una manera más justa socialmente y más equilibrada territorialmente que el modelo tradicional basado en la explotación de hoteles y otros establecimientos de alojamiento. Prohibir o restringir esta modalidad de alquiler supone desaprovechar una gran oportunidad de luchar contra los grandes males de la economía balear: su baja productividad, la estacionalidad y la alta dependencia del turismo de sol y playa. Ordenar el sector exige: i) neutralidad ante los diferentes modos de negocio turístico sin favorecer a los ya establecidos y permitiendo que nuevas empresas y nuevas tecnologías puedan disfrutar de las mismas oportunidades que los agentes que ya están establecidos en el mercado; ii) corregir las externalidades negativas que genera esta actividad, y iii) exigir el pago de impuestos. Una sociedad que regula restrictivamente la entrada de nuevas empresas y tecnologías está condenada a empobrecerse.

Palabras clave: turismo, alquiler vacacional, cambio tecnológico, Islas Baleares, regulación.

Códigos JEL: F61, K25, L51, L85.

* Departament d'Economia Aplicada, Universitat de les Illes Balears, Ctra. de Valldemossa km 7,5, 07122 Palma de Mallorca, España (joseluis.groizard@uib.es, william.nilsson@uib.es).

1. Introducción

En los últimos meses se han sucedido noticias ciertamente alarmantes sobre el supuesto efecto pernicioso del alquiler vacacional en nuestras islas. Responsables políticos de todo signo –muy especialmente de izquierdas-, periodistas, grupos de presión, hoteleros y ecologistas hacen causa común en su contra. En medio de toda esta algarabía el *Govern* prepara un cambio en la normativa para restringir dicha actividad, o prohibirla directamente, cuando lo que realmente es necesario es una regulación que dé seguridad jurídica a los propietarios, aflore la economía sumergida, -evitando así el fraude fiscal- y corrija las consecuencias no deseadas *atribuidas* a esta nueva modalidad vacacional.

Resulta sorprendente que se sostengan dichas atribuciones con los datos y estudios disponibles. Más preocupante resulta que los responsables políticos ignoren la evidencia, desprecien el sentido común y asuman como suyos mitos y leyendas que por mucho repetirse en los medios están por demostrar. Tomar decisiones complejas de gran repercusión económica y social exige un conocimiento riguroso, apartar los prejuicios y la ideología y poner el interés general por encima de los intereses particulares de los *lobbies*.

En este artículo queremos ordenar la discusión, separando lo que es causa atribuible al alquiler vacacional, de lo que es atribuible al turismo en general u a otro tipo de tendencias que afectan simultáneamente a nuestra economía. Analizaremos en primer lugar los grandes males de la economía balear, para después desmentir los ocho mitos sobre los perjuicios del alquiler vacacional y finalmente analizar las principales propuestas contenidas en el proyecto de Ley de Turismo que ha aprobado el *Consell de Govern* de las Islas Baleares en fecha 7 de abril de 2017. Finalmente concluimos señalando que los grandes perdedores de esta reforma serán las clases bajas y las clases medias de propietarios de vivienda, especialmente de zonas urbanas, que no son profesionales del turismo y que alquilan su vivienda habitual directamente utilizando plataformas de intermediación *Peer to Peer* (P2P).

2. Los principales problemas de la economía balear

Los problemas estructurales que aqueja la economía de Baleares son tres: la dificultad para crecer y mejorar el nivel de vida de sus habitantes simultáneamente, la estacionalidad y la falta de diversificación productiva. Veamos cada uno de estos problemas por separado.

Desde hace dos décadas Baleares se está empobreciendo con relación al resto de España. En el año 2000 su renta per capita era un 20 por ciento superior a la media nacional, mientras que en la actualidad, lo es un exiguo 4 por ciento. Aunque no está claro que el turismo sea la principal causa de ello, si lo está que a la larga el motor del crecimiento del ingreso medio de las personas depende exclusivamente del crecimiento de la productividad. Pero, ¿por qué no crece la productividad del sector turístico? Hay dos explicaciones, una tiene que ver con la tecnología y otra con la eficiencia. Si dejan de llegar nuevas tecnologías que nos permitan producir lo mismo con menos recursos la productividad se estancará, y con ello nuestros ingresos. Si utilizamos la tecnología y los factores productivos más eficientemente entonces nuestro ingreso medio aumentará. Tenemos razones para pensar que la

tecnología que usan los hoteles, restaurantes, y demás servicios turísticos tiene un recorrido limitado (i.e., los hoteles de hoy en día se parecen más a los de hace treinta años que las oficinas bancarias). Su producto puede mejorar en calidad, pero como el resultado de que los hoteles ofrezcan más espacio a sus clientes (i.e., mayor consumo de territorio) y su personal les dedique más tiempo en atenciones (i.e., mayores horas trabajadas). Es decir, para aumentar la renta per capita de Baleares se necesitan consumir más recursos en cuyo caso las ganancias per capita (o por hora trabajada) se diluyen más que en otras regiones que producen otros bienes y servicios. Esto explica que los frutos del crecimiento económico no se traduzcan en mejoras salariales de los trabajadores del sector privado.

La estacionalidad ha sido tradicionalmente otro de los males de nuestra economía. Generar todo el ingreso anual en apenas unos meses de temporada supone movilizar una gran cantidad de recursos productivos (alojamientos, horas de trabajo, etc.), la mayor parte de los cuales hay que producirlos aunque no estén siendo utilizados (residencias, infraestructuras, capital humano, etc.) y tienden a depreciarse rápidamente. La estacionalidad es una gran ineficiencia que refuerza el efecto que tiene la ausencia de tecnologías disruptivas en el sector turístico y que lastra el crecimiento de la productividad de la economía y del ingreso de los ciudadanos de Baleares.

La alta dependencia del turismo nos hace vulnerables a los shocks externos, como los cambios en las preferencias de los turistas, las crisis económicas, las crisis políticas y el terrorismo. El tipo de turismo que venden las Islas Baleares es el turismo de sol y playa, que consiste en ofrecer al cliente alojamiento y transporte de una cierta calidad a un precio competitivo acompañado de una serie de *amenities* relacionadas con el paisaje, la cultura y el clima mediterráneo que hacen de Baleares un destino muy atractivo. Pero aquello que vende Baleares en el mercado mundial está sujeto a una enorme competencia ejercitada por otros destinos que pueden ofrecer sol y playa bajo un entorno muy similar si bien a precios y niveles de calidad diferentes. En lo sustancial, nuestro problema viene de tener una altísima dependencia de un tipo de turismo muy sensible a la competencia y a las cambiantes condiciones externas. Desgraciadamente los responsables políticos pueden hacer poco por alterar la oferta y la demanda del mercado internacional, pero sí pueden promover políticas que favorezcan la competitividad del destino por medio de la provisión de bienes públicos como la seguridad jurídica, la ley y orden, el cuidado del medio ambiente y la provisión de infraestructuras.

¿Estamos condenados a padecer eternamente estos males? La respuesta depende de lo eficientes que seamos gestionando las nuevas tecnologías que lleguen al sector. Veamos con un sencillo ejemplo a qué nos referimos. Hace unos años, las familias numerosas descubrieron que alojarse con niños pequeños en un apartamento era más conveniente que alojarse en un hotel. El problema entonces era que encontrar un apartamento no era tarea fácil ya que no existía un mercado tan bien organizado como el de los hoteles con sus tour-operadores, agencias, cadenas, estrellas de calidad, etc. Viajar en familia se convertía en una pesadilla cuando no conocías a alguien que te ayudara a buscar un alojamiento en el destino. El resultado fue que ante esta *ineficiencia* del mercado muchas personas dejaban de viajar cuando formaban una familia.

El gran logro de Airbnb, como plataforma líder en el alquiler vacacional entre particulares, ha consistido en superar esta ineficiencia gracias a una tecnología creando y organizando un mercado, poniendo en contacto anónimamente a las partes (*peer to peer*). Así, la tecnología permitiría emparejar demandantes potenciales con ofertantes, a cambio de cobrar una comisión de intermediación no excesivamente alta y de realizar un pago por tarjeta. Su gran éxito consiste pues en reducir considerablemente los elevados costes de transacción asociados a los problemas de falta de información que tenían estas operaciones con las tecnologías tradicionales. La nueva tecnología abre la posibilidad de alquilar un apartamento en cualquier ciudad del mundo disponiendo de una gran información sobre su nivel de calidad y la reputación del anfitrión que lo gestiona, haciendo innecesarias buena parte de las tradicionales regulaciones del sector turístico que protegen al consumidor. Asimismo, ha supuesto la creación de un nuevo mercado de alojamientos, impulsado por viajeros nuevos, que como las familias o viajaban menos o habían dejado de viajar y por nuevos tipos de alojamiento, ya que estas mismas familias ofrecían sus viviendas como alojamientos de manera temporal cuando no las utilizaban. A este tipo de intercambios se les denomina economía colaborativa (*sharing economy*). En resumen, gracias a esta tecnología el mercado turístico se ha ensanchado, habiendo nuevos clientes que anteriormente no viajaban y nuevos operadores.

Esta nueva tecnología ofrece a los propietarios de una vivienda infrautilizada unas oportunidades de obtener unos ingresos con mínimas inversiones adicionales, bajo riesgo y, ciertamente, dedicando horas del tiempo libre, pero sin necesidad, desde el punto de vista social de construir más hoteles y apartamentos de los que ya hay construidos en nuestras islas. Es decir, con el mismo capital residencial (i.e., los mismos pisos, casas y apartamentos) del que se dispone ahora, pero que queda la mayor parte del año desaprovechado porque sólo es usado en vacaciones, los residentes pueden obtener unos ingresos del turismo a los que antes sólo tenían acceso los profesionales del sector o las familias que gestionaban su segunda residencia directamente.¹

Airbnb y el alquiler de viviendas vacacionales estaría contribuyendo a reducir la estacionalidad. El mercado turístico es estacional porque la demanda es estacional. Pero la oferta hotelera y la oferta vacacional no responden con la misma flexibilidad a los cambios en la demanda. Para que un hotel pueda abrir en temporada baja debe tener una demanda suficientemente alta para compensar los costes fijos de sus operaciones. En cambio, las viviendas vacacionales no tienen este problema, por lo que tienen la capacidad de abrir ante pequeños cambios en su demanda. Esta diferencia está haciendo que la demanda de temporada baja tienda a estar relativamente más concentrada en alojamientos distintos a los tradicionales.²

La implicación de esta nueva manera de gestionar el turismo es de una gran transcendencia para resolver o atenuar los grandes males de nuestra economía. El nuevo turismo estaría haciendo más por elevar la productividad, reducir la

¹ Los propietarios de vivienda habitual pueden alquilarla cuando no la están utilizando, sin necesidad de disponer de segunda residencia.

² Véase la estadística del IBESTAT, a partir de los datos de FRONTUR.

estacionalidad y diversificar nuestro turismo de sol y playa que ninguna política gubernamental aplicada antes en Baleares. Tomemos perspectiva de todo ello y discutamos con rigor los efectos supuestamente perniciosos del mal llamado alquiler vacacional.

3. Los mitos y los datos reales

Tecnologías como Airbnb son disruptivas, crean una nueva fuente de riqueza allá donde antes nadie hubiera pensado que se podría extraer. Sin embargo, a Airbnb (y al alquiler vacacional por extensión) se le acusa, entre muchos males, de:

1. generar un aumento insostenible de las pernoctaciones turísticas.
2. Generar economía sumergida y evasión fiscal.
3. Expulsar a los residentes de los centros urbanos (gentrificación).
4. Encarecer el precio de la vivienda.
5. Reducir la oferta de vivienda en alquiler a largo plazo.
6. Destruir paisaje y favorecer la especulación en suelo rústico.
7. Ser negocio y competir deslealmente con los hoteles.
8. Llevarse la riqueza generada fuera de Baleares.

En las siguientes líneas vamos a desmontar estos mitos con datos y sentido común.

Mito 1: El aumento insostenible de las pernoctaciones turísticas.

Es cierto que desde el año 2011 el número de pernoctaciones turísticas ha aumentado en España y en Baleares. ¿Cuáles son las causas de ello? El principal causante ha sido la caída de la oferta de los destinos alternativos en Túnez, Egipto, Turquía, del otro lado del mediterráneo. La primavera árabe y el terrorismo islámico han ahuyentado al turismo de sol y playa de estos destinos. En un estudio reciente (Groizard, Ismael y Santana, 2017) se ha documentado que la primavera árabe ha supuesto un aumento del turismo internacional en España del 15 por ciento. La coincidencia en el tiempo del fenómeno de Airbnb y la primavera árabe llevan a muchas personas que ignoran estas circunstancias a conclusiones erróneas. ¡No es Airbnb; es la primavera árabe y el terrorismo islamista!

Analicemos, por otro lado, los datos que provienen de Airbnb recopilados por Nilsson et al. (2016) para la Agència de Turisme de les Illes Balears (ATB) que proceden de Airdna. ¿Cuál es la oferta y la demanda de pernoctaciones de las viviendas anunciadas en su web? Se ha llegado a decir erróneamente, según noticias publicadas sin la más mínima contrastación, que Airbnb ofrece en Mallorca unas 12.000 viviendas lo que supondría cerca de unas ochenta mil plazas. A pesar de que se presume del uso del *big data*, lo cierto es que falta *seny data* en dicha aseveración. El estudio hecho por la UIB de todos los alquileres que se realizaron en el portal durante la temporada de mayo a septiembre del 2016 en las Baleares nos muestra que la oferta real no se corresponde con la oferta de viviendas listadas, que no es constante y que varía día a día, ya que las viviendas ofrecidas se retiran del mercado (que no de la página web) cuando la usa su propietario para sus vacaciones o como su residencia habitual. Así, durante el mes de máxima afluencia turística del año (agosto de 2016) el portal anunció en Mallorca 15.170 viviendas incluyendo casas enteras, apartamentos o habitaciones. Cuando se eliminan los días en las que la vivienda está bloqueada por su

propietario, éstas se reducen a 12.136 en un día cualquiera del mes. La vivienda media en Mallorca ofrece 5,4 plazas (3,8 en Palma), con lo que, a lo sumo, Airbnb podría estar ofreciendo unas sesenta y tres mil plazas en viviendas de alquiler en Mallorca (de ellas unas diez mil en Palma).

Pero, además, no todo lo que se ofrece encuentra su demanda. Por ejemplo, un 48 por ciento de las viviendas ofrecidas (que no bloqueadas) en Mallorca tenían una reserva en un típico día de agosto (un 60 por ciento en Palma). La ocupación, en cambio, es mayor en Ibiza (50 por ciento) pero menor en Menorca (31 por ciento) y Formentera (46 por ciento). Por meses, la ocupación es creciente siendo en mayo del 18 por ciento, en junio del 23 por ciento y en julio del 38 por ciento. Si suponemos que las viviendas se alquilan por su máxima capacidad, entonces las plazas alquiladas en el mes de agosto en Mallorca serán unas 29 mil (unas 6 mil en Palma). Si sumamos la demanda real en un día cualquiera de agosto en todas las Islas Baleares canalizada a través de Airbnb llegamos a sumar un total de 41.583 turistas, lo que supone apenas un 2,1 por cien de los 2 millones de personas que se alojaban en Baleares el día de máxima afluencia de visitantes.³

¿Quién contribuye más a la supuesta saturación turística? El estudio nos muestra que por cada plaza ofertada en Airbnb se ofertan 5,2 plazas hoteleras de media en Baleares. La variabilidad geográfica de este indicador es enorme entre islas y dentro de cada isla. Por ejemplo, esta ratio es de 1,2 plazas en Pollença, frente a 52 plazas en Sant Llorenç des Cardassar y Alaior (máximo balear), siendo en Palma de 4. En el 52 por ciento de los municipios de las islas Baleares la ratio inferior a 1, es decir, hay más plazas de Airbnb comparadas con las del sector hotelero. Esto ocurre para municipios con pocas plazas en el sector hotelero. Cuando se compara el número de turistas alojados en hoteles frente a los alojados en viviendas alquiladas en Airbnb las diferencias son mayores al tener los hoteles una mayor ocupación media que las viviendas de alquiler vacaciones. Por ejemplo, las ratios son 2,7 en Pollença, 178 de Alaior y 6,6 en Palma. Es decir, la contribución potencial de Airbnb, y, por extensión, del alquiler vacacional, a la saturación turística parece más bien limitada en términos agregados, pero en todo caso muy dispar de unas zonas a otras. Si se tiene en cuenta la demanda real de ambos tipos de establecimiento se puede deducir sin ambigüedad que el sector hotelero estaría contribuyendo desproporcionadamente más a la potencial saturación turística que los alojamientos vacacionales anunciados en Airbnb. Estas mismas conclusiones se verifican con los datos de llegadas de turistas según el alojamiento de FRONTUR.⁴

³ El IBESTAT ha señalado el 9 de agosto de 2016 como el día del año de mayor afluencia turística, con unos 2 millones de personas, entre residentes y turistas, alojadas simultáneamente en el conjunto de las Islas Baleares.

⁴ Según los datos de FRONTUR elaborados por el INE, las Baleares registraron en 2016 una afluencia de 9,3 millones de turistas extranjeros, que se alojaron en hoteles y 1,8 millones que se alojaron en viviendas de alquiler. Es decir, por cada turista que se aloja en una vivienda de alquiler 5,3 turistas se alojan en hoteles.

Tabla 1. El volumen de turistas que aporta Airbnb

Volumen máximo de turistas en alojamientos de Airbnb en un día medio del mes					
	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre
Mallorca	5.964	13.040	22.113	29.067	24.398
Ibiza	4.261	6.626	9.659	11.378	8,030
Menorca	67	242	356	424	587
Formentera	17	580	650	715	500
Total	10.309	20.488	32.779	41.583	33.515

Fuente: elaboración propia con base en los datos de Airdna.

Mito 2: Economía sumergida y fraude fiscal

Otro de los mitos pregonados por hoteleros, políticos y periodistas es que el alquiler vía Airbnb escapa a los ojos del fisco. Esta es otra desafortunada aseveración que pretende deslegitimar esta actividad económica. Un rasgo distintivo de estos alquileres es que operan en un mercado electrónico, en el que los pagos a los propietarios se realizan por medio de transferencias bancarias que quedan registradas para siempre. Las viviendas vacacionales deberían pagar los mismos impuestos por pernoctaciones que los hoteles y demás establecimientos de alojamiento tradicional. Las autoridades fiscales deberían buscar su complicidad para obtener información y liquidar impuestos como el de pernoctaciones turísticas centralizadamente. Así lo han hecho las autoridades en otras ciudades del mundo. Por ejemplo, ciudades como Amsterdam o diversas regiones francesas recolectan los impuestos turísticos a través del portal Airbnb. ¿Por qué las autoridades fiscales española y balear no lo hacen? La recaudación del impuesto de pernoctaciones turísticas vigente en Baleares aumentaría considerablemente ya que cualquier transacción estaría sujeta a este pago, mientras que con el actual sistema los propietarios de las viviendas pueden eludir este impuesto si no están dentro de la oferta regulada.

Si los propietarios que anuncian sus viviendas en Airbnb no tienen seguridad de que están haciendo una actividad legal se favorecerá la economía sumergida y con ello se generará una mayor elusión fiscal. La legislación autonómica debe estar alineada con la legislación española y europea, ya que de no ser así surgirán dudas que alejarán a la economía de su nivel de máxima eficiencia. Por ejemplo, la Ley de Arrendamientos Urbanos permite que toda persona física pueda alquilar una vivienda por días, semanas o meses sin distinguir si los inquilinos son personas de una u otra nacionalidad, turistas o no turistas y las viviendas son casas, apartamentos o pisos. El célebre contrato de alquiler de temporada precisamente se creó para amparar contratos distintos a los de vivienda habitual que no tuvieran un regulación específica.

Tabla 2. La oferta turística de Airbnb

Plazas ofertadas	Hotel	Airbnb	Ratio
	Mallorca	288.745	62.737
Ibiza	78.434	15.996	4,9
Menorca	49.656	1.364	36,4
Formentera	7.828	1.157	6,8
Total	424.663	81.254	5,2

Notas: las plazas en hoteles se refieren a 2015. Las plazas en Airbnb se refieren al mes de agosto de 2016. La ratio está sesgada a la baja dado que en el año 2016 se aumentaron las plazas hoteleras.

En cambio, la ley de Turismo aprobada en Baleares en el año 2012 generó cierta inseguridad jurídica al regular *restrictivamente* y con una gran *ambigüedad* las viviendas ofrecidas a turistas. Así se excluyó del alquiler turístico a las viviendas plurifamiliares (pisos y apartamentos) que se anunciaran en canales de comercialización turísticos (algo confuso y no definido) y ofrecieran servicios típicos de la hostelería. La vulneración de esta norma se sometió a elevadas multas, aunque su aplicación a posteriori ha resultado más bien tibia, dada la enorme dificultad práctica que tienen las autoridades turísticas de identificar este tipo de alquileres y el conflicto interpretativo de la norma autonómica con la ley estatal.⁵ Además, y no menos importante, se creó un registro y una licencia de actividad obligatorios. De facto, esta norma dejó en el limbo legal a miles de propietarios que tradicionalmente habían ejercido esta actividad con sus residencias de verano en Baleares. Ante el miedo de ser sometidos a inspección por parte de las autoridades muchas de estas viviendas se encuentran en la economía sumergida.

El negocio de Airbnb ha devuelto a muchas de estas viviendas a los ojos del fisco, con el consiguiente aumento de la recaudación, pero en cambio las ha expuesto a los ojos de la inspección de turismo, que las persigue y multa. ¿Tiene sentido que la ley nacional ampare esta actividad de alquiler en pisos y apartamentos mientras que la ley turística balear las persiga? La respuesta es negativa, la inseguridad jurídica está reduciendo la oferta de alquiler vacacional al mismo tiempo que el Estado y la Comunidad Autónoma están obteniendo menores ingresos fiscales que los que obtendrían si ambas legislaciones estuvieran alineadas o el mercado se liberalizara.

¿Cuáles son los ingresos que se obtienen en Baleares con el alquiler turístico a través de Airbnb? En el mes de agosto de 2016, el estudio de la UIB muestra que se generaron ingresos totales de 60 millones de euros, siendo Mallorca la isla más beneficiada (Palma generó menos de cinco millones de euros). La distribución por islas, tal y como muestra la Tabla 3, permite afirmar con rotundidad que el fenómeno en Ibiza y Formentera tiene unas características diferenciadas del resto.

⁵ La Ley turística de 2012 no define lo que es un canal de comercialización turístico

Así, el ingreso mediano por vivienda durante la temporada fue de 4.744 euros en Mallorca, de 7.815 euros en Ibiza, de 2.149 euros en Menorca y de 7.186 euros en Formentera. Es decir, el 50 por ciento de las viviendas generaron ingresos de estas cantidades o inferiores entre mayo a septiembre 2016.

Tabla 3: Ingresos totales del alquiler vacacional Airbnb

	Ingresos totales (de mayo a septiembre de 2016)		Ingresos mensuales anualizados	
	Mediana	Percentil 90	Mediana	Percentil 90
Mallorca	4.744	13.980	395	1.165
Ibiza	10.212	36.049	851	3.004
Menorca	2.149	8.332	179	694
Formentera	7.816	21.276	651	1.773
Palma	6.457	10.677	538	890

Nota: Ingreso por vivienda alquilada en Airbnb en la temporada mayo-septiembre de 2016. La mediana se define como el 50 por ciento de las viviendas (percentil 50).

Mito 3: Expulsar a los residentes de los centros urbanos

Por si fuera poco, al alquiler vacacional también se le acusa de gentrificación, esto es, de expulsar a la población residente en los centros urbanos. El centro histórico de Palma y de otras muchas ciudades se está despoblando desde antes de la llegada de Airbnb. Sus causas son diversas, como la preferencia por viviendas modernas, la ausencia de aparcamientos, el desplazamiento de los centros de trabajo fuera del centro y los problemas de tráfico asociado, el encarecimiento de la reforma de los edificios antiguos, etc. Ninguno de estos procesos es novedoso, pero lo cierto es que el auge de la demanda de vivienda desde el año 2014 por parte de clientes con alto poder adquisitivo (i.e., extranjeros) está animando un mercado que parecía inexorablemente abocado a la anemia. Lo cierto es que hay demanda y afluencia de inversión en el centro histórico que de otra manera no existiría y ello está sirviendo para renovar un parque de viviendas demasiado obsoleto y que forma parte de la identidad de la ciudad.

Se argumenta que los niveles de ruido que soporta la población de los centros urbanos son excesivos. Los niveles de ruido son una manifestación del nivel de actividad turística, comercial y de ocio, que es causado por la cantidad de gente que hay en la calle. ¿De dónde sale tanta gente? Sin duda son turistas (de hoteles, cruceros y viviendas vacacionales), aunque no sólo, pues también hay vehículos (i.e., turismos de alquiler, taxis, autobuses y transportistas) que circulan, y negocios (i.e., comercios, restaurantes, bares, vendedores callejeros, etc.) que día y noche producen ruido. Ordenar toda esta actividad es responsabilidad de los ayuntamientos y es a ellos a los que hay que exigir soluciones específicas. Por ejemplo, las ordenanzas de ruido deben ser adaptadas a esta nueva realidad y deben reforzarse los medios públicos para que su cumplimiento sea efectivo.

¿Es posible que el cambio de uso del parque de viviendas del centro histórico de Palma esté expulsando a la población residente? Otra de las críticas que experimenta el alquiler vacacional es el de la difícil convivencia en los edificios plurifamiliares de residentes habituales con turistas. Si un propietario alquila por Airbnb su vivienda (habitual o de segunda residencia) es altamente probable que sea más estricto en la selección de los inquilinos que un propietario que alquila una vivienda que no habita pues la tecnología permite seleccionar a los inquilinos y valorar su reputación como inquilinos. Además, a los inquilinos se les puede exigir el cumplimiento estricto de las normas de régimen interior de las comunidades de propietarios so pena de ser expulsados de la vivienda por incumplimiento del contrato. De la misma manera, las ordenanzas del ruido hay que hacerlas cumplir con la colaboración de toda la ciudadanía. No existen estadísticas sobre las quejas vecinales por ruido ni estudios que documenten un efecto causal, pero en cualquier caso la solución a este problema debe ser la misma para todos los vecinos, sean éstos turistas o no.

Los turistas que se alojan en viviendas plurifamiliares deben conocer estas normas y comprometerse a respetarlas en los contratos que firman con los propietarios o anfitriones. Pero, además, los vecinos deben exigir un compromiso ético al propietario para que se corresponsabilice del efectivo cumplimiento de estas normas de convivencia. Para ello, el propietario que se anuncie en Airbnb debe publicitar un Compromiso de Responsabilidad Social como normas de la casa que deben ser aceptados por los huéspedes y tener valor contractual. Dichas normas pueden ser parte de un código ético que sea elaborado por el propio sector, por el ayuntamiento, o por la propia comunidad de propietarios, al que los anfitriones o propietarios se adhieran y al hacerlo consigan un distintivo de calidad por asumir una responsabilidad social. El incumplimiento de las normas de convivencia debe tener consecuencias para el propietario, como la retirada de este distintivo de calidad.

Mito 4: Encarecer el precio de la vivienda

Se atribuye igualmente al alquiler vacacional de estar aumentando el precio de la vivienda (de venta o de alquiler) y con ello de expulsar a los residentes, y de dificultar el acceso a una vivienda digna y asequible (i.e., Ayuntamiento de Palma). El precio de la vivienda está creciendo allí donde más crece la demanda y donde la oferta no ha sabido anticiparse. Veámoslo por partes.

Después del auge y desplome del mercado inmobiliario entre 2000 y 2007 se produjo una enorme corrección de los precios. Según el índice de precios de la vivienda que calcula el Ministerio de Fomento el nivel de precios de la vivienda libre cayó entre 2008 y 2013 un 26 por ciento en Baleares, y desde entonces los precios han crecido un 15 por ciento. Es decir, los precios de la vivienda libre en Baleares siguen siendo más bajos en 2017 que en el máximo alcanzado en 2008. El precio de la vivienda suele responder a los cambios en la oferta y la demanda con cierta brusquedad. Los determinantes de la demanda son muy variados, como los componentes demográficos, la renta y la riqueza de las familias, el coste y la disponibilidad de crédito, y las expectativas de los hogares sobre el precio futuro de la vivienda. Por su parte, la oferta está determinada por el coste de la construcción, así como por el coste y disponibilidad de suelo urbanizable.

España y las Islas Baleares están experimentando una lenta mejoría económica desde el año 2013. El empleo está creciendo y con ellos las rentas del trabajo, el crédito hipotecario es barato y vuelve a estar disponible, la población crece netamente y, además, la demanda extranjera toma impulso. Por ejemplo, la población en las Baleares ha crecido en 2.741 habitantes entre 2014 y 2016, y la ciudad de Palma ha pasado a tener en el mismo período 2.371 habitantes más. En cambio, la vivienda nueva apenas ha aumentado en 1.009 unidades en el conjunto de las islas. Todo ello está reactivando la demanda de viviendas, muy especialmente en ciertos lugares como Palma. Los despuntes en los precios de venta tan abruptos sólo tienen lugar cuando la demanda crece mucho más que la oferta. ¿Y por qué no ha crecido la oferta de viviendas en los últimos años? Por tres motivos, en primer lugar, porque había excedentes de vivienda que había que sacar al mercado antes de empezar obra nueva. En segundo lugar, no existía financiación bancaria para la construcción y promoción de vivienda hasta el año 2014 y, en tercer lugar, y no menos importante, la política de contención urbanística existente en Baleares. Ante estas circunstancias, la recuperación de la economía, la reducción del desempleo, el aumento de población, la disponibilidad de crédito hipotecario y el auge de la demanda extranjera estarían explicando un aumento de la demanda, del cual una parte muy residual debería atribuirse al turismo o a Airbnb.

Por otra parte, la demanda de vivienda en alquiler también responde a la mejoría económica. Sin embargo, desde la crisis financiera de los años 2008-2012 las reglas para la concesión de crédito hipotecario para la adquisición de vivienda se han endurecido dada la enorme bolsa de crédito de dudoso cobro que atesoraba la banca en sus balances. Los bancos conceden menos hipotecas como consecuencia de haber subido los listones de solvencia exigidos para este tipo de inversiones. El resultado de ello es que el stock de crédito hipotecario para la compra de vivienda de los hogares en España (como porcentaje del PIB) está cayendo a un ritmo superior a un 3 por ciento anual. Esta circunstancia está expulsando a muchos demandantes de vivienda al mercado de alquiler. Así, la ratio de propietarios de vivienda en España está disminuyendo. Los críticos del alquiler vacacional ignoran estas especiales circunstancias en las que se encuentra la economía española y prefieren, negando la evidencia y el sentido común, afirmar que la culpa de la subida de los alquileres es responsabilidad del alquiler vacacional.

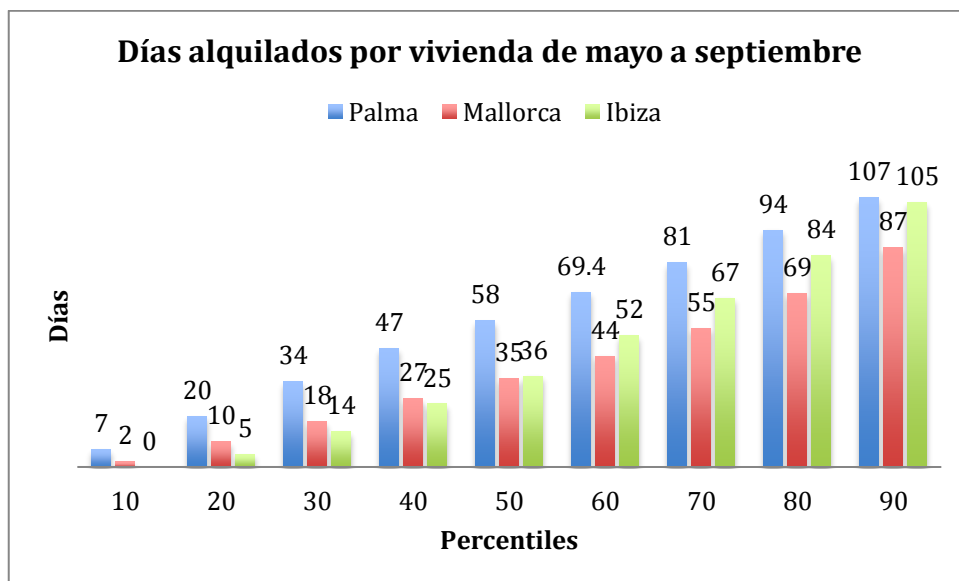
Mito 5: La oferta de vivienda en alquiler de larga temporada

El alquiler vacacional bajo sus detractores estaría reduciendo la oferta de alquiler residencial de larga estancia (i.e., contrato de una duración de 12 meses o más, según la Ley de Arrendamientos Urbanos), aumentando sus precios y con ello impidiendo el acceso a una vivienda en alquiler a los residentes. El derecho a la vivienda está en cuestión según los críticos. Sin embargo hay que tener en cuenta que los precios de la vivienda en alquiler crecen por las mismas razones que lo hacen los precios de venta, el aumento de la demanda de vivienda. Pero, además, la oferta del mercado de alquiler tiene alguna particularidad. El propietario típico de Airbnb es alguien que tiene una vivienda principal o una segunda residencia, la vivienda principal es ofrecida durante los períodos en que su propietario no la usa que tiende a disfrutarla durante sus vacaciones y que, por tanto, no suele ofrecerla en alquiler de largo plazo (más allá de un año). También hay una parte de

propietarios que alquila su vivienda habitual cuando está de vacaciones. En ambos casos el alquiler vacacional no estaría restringiendo la oferta de vivienda a largo plazo. Nótese asimismo que los precios de los alquileres están creciendo en muchas ciudades españolas que en las que apenas hay incidencia del alquiler vacacional o donde la presencia de Airbnb es mínima o inexistente.

Veamos los datos que ofrece el portal Airbnb y el análisis que se desprende del análisis de la temporada turística de mayo a septiembre de 2016. La mediana de días alquilados en Mallorca es 35 días, en Palma 58 días y en Ibiza 36 días, tal y como refleja el Gráfico 1. Es decir, el 50 por ciento de las viviendas alquilan este número de días o menos durante los cinco meses analizados. Si nos fijamos en el 10 por ciento de las viviendas que más días se alquilan (i.e., percentil 90) se observa que únicamente el 10 por ciento lo hace por más de 87 días en Mallorca, 107 días en Palma y 105 días en Ibiza. Es decir, la mayoría de viviendas sólo se alquilan durante ciertos períodos del año y, por tanto, no rivalizan con las viviendas del mercado de alquiler a largo plazo. Si la inmensa mayoría de las viviendas que se ofrecen son viviendas que comparten sus propietarios con los turistas, difícilmente podrán ser consideradas para el alquiler a largo plazo y su impacto sobre la oferta de vivienda sería muy pequeño.

Gráfico 1. Distribución de los días alquilados por vivienda en Airbnb



Aunque se trate de residencias que no compiten en el mercado del alquiler de vivienda habitual es posible que su rentabilidad esté generando unas expectativas de ganancia en propietarios, que inicialmente ofrecían su vivienda en el mercado de vivienda de largo plazo, que les esté abocando al mercado del alquiler vacacional. No obstante, éste no es el único efecto que operaría, también estaría llevando a que una bolsa de vivienda inicialmente desocupada se pueda ofrecer en

alquiler vacacional.⁶ Indirectamente, si esta mayor rentabilidad del alquiler vacacional estuviera aumentando los precios de los alquileres no vacacionales también estaría aumentando su oferta inducidamente. En un mercado libre los propietarios buscan la estrategia que mayor rentabilidad les reporta. Cuantificar estos efectos sería relevante, aunque nos tememos, que reducir las oportunidades de arbitraje de los distintos mercados de alquiler lo sería a costa de introducir nuevas distorsiones en los mercados con efectos indeseados. De nuevo no hemos podido ver ningún estudio al respecto.

En cambio, sí podemos ilustrar con datos la relevancia de las ganancias por vivienda entera alquilada en Airbnb en Palma y en las islas de Mallorca e Ibiza. Como se muestra en la Tabla 3, la mitad de las viviendas que se alquilan enteras obtiene en Palma un ingreso igual o inferior a 6.457 euros durante los cinco meses de mayo a septiembre, mientras que el 90 por ciento de las viviendas que más ingresa obtiene 10.677 euros o menos (i.e., sólo el 10 por ciento de las viviendas obtiene unos ingresos superiores). Cuando se separa el ingreso mediano en algunos barrios mencionados en la prensa como zonas particularmente atractivas para el alquiler vacacional, como Santa Catalina, el Molinar, Sant Nicolau y el Terreno, éste alcanza los 6.600 euros. Las viviendas del Terreno serían las que mayores ingresos generarían y no las zonas del Centro ejemplificadas. En términos anuales, los ingresos medianos que se obtienen en la temporada turística en Mallorca suponen 450 euros o menos al mes por cada vivienda alquilada entera, y 1.230 euros o menos al mes para el 90 por ciento de las viviendas más rentables.⁷ La renta que obtiene el 50 por ciento de las viviendas con ingresos más bajos en Ibiza durante la temporada es de 10.212 euros o menos, mientras que la renta que obtiene el 10 por ciento de viviendas más rentable es superior a 36.049 euros en el conjunto de la temporada. Ello supone un ingreso mensual para los propietarios de entre 851 euros (mediana) y 3.004 euros (percentil 90).⁸ Es decir, las altas expectativas de rentabilidad que se le atribuye al alquiler vacacional sólo se verifican con los datos analizados en viviendas muy excepcionales de Ibiza.

Dados los precios de alquiler de vivienda habitual que se observa en el portal Idealista, si los propietarios de las viviendas de alquiler vacacional optaran por

⁶ Recuérdese que según el Censo de 2011 (último disponible) en Baleares hay un total de 587 mil viviendas, de las cuales 85.717 son segundas residencias y 71.255 (un 12,1 por ciento) están vacías.

⁷ Dado que solo disponemos de un período anual completo para Ibiza, no podemos saber con certeza si las rentas por alquiler vacacional imputadas anualmente son elevadas fuera de la temporada en Mallorca o en Palma. Si así fuera, las rentas anualizadas obtenidas a través de Airbnb serían mayores a las estimadas. Para comprobar este posible sesgo hemos calculado cuántos días se alquilan las viviendas enteras en Ibiza a lo largo de la anualidad entera (octubre de 2015 a septiembre de 2016) y hemos detectado que el 40 por ciento de los propietarios sólo alquila entre mayo y septiembre, la mitad alquila fuera de la temporada turística menos del 2,8 por ciento de los días.

⁸ A estos ingresos habría que descontarles los gastos del mantenimiento y de alquiler de estas propiedades, al tiempo que habría que aplicarles los devengos fiscales para tener una idea más aproximada de la rentabilidad del alquiler vacacional.

alquilar a largo plazo, sus ganancias serían claramente mayores.⁹ ¿Entonces por qué no se observa un aumento de la oferta de vivienda en alquiler a largo plazo que contenga los precios? La respuesta es muy sencilla, los propietarios de las viviendas vacacionales ocupan estas viviendas durante la mayor parte del año. Esto es coherente con la visión de que el impacto del alquiler vacacional sobre el precio del alquiler de la vivienda se ha sobrevalorado.

Esta evidencia sugiere que el mercado de alquiler está claramente segmentado, con una parte de las viviendas ofrecidas por sus propietarios para el alquiler vacacional y, con otra parte de las viviendas ofrecidas en el mercado de alquiler de larga temporada.

Poco puede hacer el *Govern* por favorecer la oferta de alquiler de larga temporada más que dar seguridad jurídica a los propietarios en este tipo de alquileres, incentivarlos fiscalmente y promover el alquiler de vivienda protegida socialmente. Los ayuntamientos deben planificar el crecimiento urbanístico de acorde a la demanda esperada con una antelación suficiente. Los elevados precios de venta o alquiler de la vivienda tendrían la misma causa, la falta de vivienda disponible.

Por el contrario, el alquiler vacacional sí estaría reduciendo la oferta de alquiler de temporada que normalmente satisface las necesidades de alojamiento de los trabajadores de temporada de los servicios públicos y los servicios turísticos. Es probable que haya un efecto causa-efecto entre el aumento de la oferta de alquiler vacacional y la reducción de la oferta del alquiler de temporada para trabajadores. La solución a este problema pasa porque las empresas que dan empleo a estos trabajadores, bien sean públicas o privadas mejores las condiciones de trabajo y les aporten soluciones de alojamiento mientras éstos desempeñen sus funciones en la empresa. Así, prohibir el alquiler vacacional o restringirlo conseguiría incidir en este problema que padecen algunas empresas que obtienen beneficios privados generando un gran coste social. Piensen, en cambio, en las políticas de emergencia social que se podrían implementar si aumentara la recaudación procedente del alquiler vacacional.

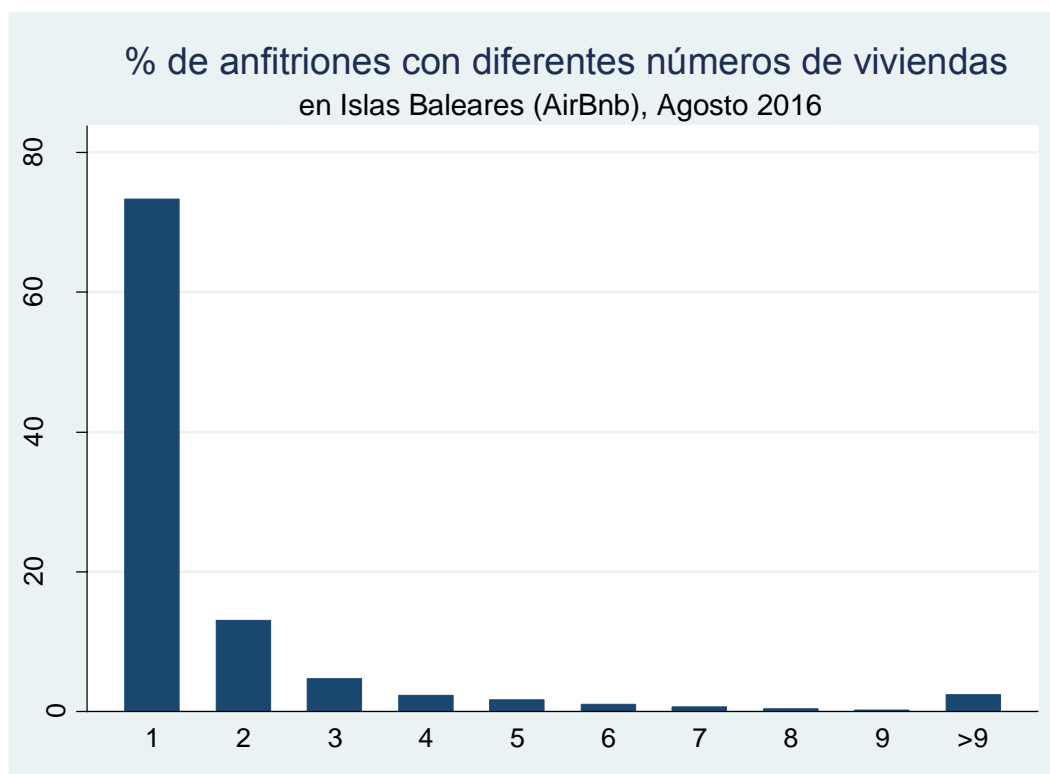
Mito 6: La destrucción del paisaje y la especulación del suelo rústico

La presión urbanística aumenta con el turismo y para ello es necesaria la planeación, la ordenación del territorio y la disciplina urbanística. En cambio, los detractores del Airbnb y del turismo vacacional enfatizan los aspectos negativos de esta modalidad vacacional concreta. En cambio, no se reconoce que esta modalidad turística genera unos ingresos para los habitantes de las zonas rurales que sirven para mantener el paisaje, restaurar el patrimonio arquitectónico de las casas de campo, una vez la actividad agraria ha dejado de ser rentable. Igualmente, este turismo ayuda a preservar la propiedad en manos de familias y hogares residentes que de otra manera no podrían soportar el alto coste que tiene el mantenimiento de la propiedad de fincas y casa rurales. Los problemas de infracción urbanística deben ser resueltos con los instrumentos adecuados (i.e., normas, actuaciones y

⁹ Asimismo, cabe destacar que los rendimientos obtenidos por los propietarios del alquiler para uso de vivienda habitual, que no vacacional, están fuertemente subvencionados en el IRPF.

disciplina urbanísticas) y no con prohibiciones o restricciones al turismo o a una nueva modalidad turística.

Gráfico 2. Distribución de las viviendas ofertadas por número de anfitriones en Airbnb



Mito 7: Negocio y competencia desleal con los hoteles

Airbnb ha creado un nuevo mercado, con una nueva oferta y una nueva demanda distinta a la del hotel. El turista que se aloja en viviendas y no en hoteles es un cliente que de otra manera es probable que no viajaría y al menos una parte de ellos no son competencia para los negocios tradicionales como los hoteles. El éxito de esta web consiste en emparejar de una manera muy eficiente la oferta y la demanda, cosa nada sencilla cuando los consumidores son muy heterogéneos en sus gustos y buscan alojarse en viviendas con características muy diferentes y se enfrentan a problemas de falta de información sobre la calidad y disponibilidad de alojamiento. En este sentido, las autoridades deberían favorecer este tipo de turismo que de otra manera no llegaría a las islas. Aun así, en el informe de la UIB se constata que la distribución espacial de las viviendas listadas en Airbnb no coincide con la distribución espacial de la planta hotelera. Es más, el turismo vacacional de este mercado tiende a distribuir espacialmente el turismo más equilibradamente que el mercado hotelero, con lo que ello implica para el consumo de recursos, la congestión de las carreteras y playas, la aglomeración de población, etc. Obviamente esto incide en una mayor de la distribución geográfica de la ganancia que obtiene la comunidad local del gasto de los visitantes que debe ser

ponderada con la distribución de los costes sociales que supone la actividad para cada localidad. Este ejercicio comparativo es imprescindible habiéndose destacado exclusivamente los costes.

En algunos análisis se usan datos que generan confusión, como el realizado por el Ayuntamiento de Palma para justificar su estrategia de vivienda digna y asequible, en el que se afirma que el 66 por ciento de empresas y propietarios comercializan más de dos viviendas de alquiler, mientras que el 32 por ciento lo hace con más de 10. Dichos datos extraídos del portal InsideAirbnb han sido manipulados para generar una falsa conclusión.¹⁰ Cuando se contabiliza el número de propietarios que anuncia una o más viviendas en Baleares los resultados son muy diferentes, tal y como muestra el Gráfico 2: el 73,3 por ciento de los anfitriones sólo alquila una propiedad y el 13 por ciento ofrece dos propiedades. Si entendemos que el resto puede ser negocio profesional, aunque no necesariamente debe ser así, éste apenas supondría el 13,7 por ciento de los usuarios de Airbnb que ofrecen viviendas vacacionales.¹¹ Por tanto, Airbnb no es un negocio de ávidos profesionales de la especulación como sugieren sus detractores, sino, una fuente de socialización enorme de la riqueza que genera el turismo y un negocio escasamente profesionalizado, en el que las familias ofrecen sus viviendas y a cambio obtienen unos ingresos adicionales.

Mito 8: la riqueza generada genera escaso valor añadido y se va fuera de Baleares

Airbnb cobra a los usuarios y anfitriones una comisión cercana al 15 por ciento que sin duda no llega a Baleares ya que se trata de una compañía extranjera con sede en un país extranjero, pero ¿dónde se creen ustedes que están invertidas las ganancias del turismo obtenidas por los hoteleros en Baleares durante años y años? Vean la distribución geográfica de la planta hotelera de las grandes cadenas de origen Balear y obtendrán la respuesta. En cambio, el 85 por ciento restante sirve para remunerar al propietario por el uso de la propiedad. La mayor parte de estas propiedades son de residentes, y cuando no lo son, el gasto en los servicios de limpieza, jardinería, mantenimiento, y consumo de los turistas se realiza en las islas, con lo que la comunidad local se ve claramente favorecida por esta actividad por medio de los multiplicadores de gasto.

5. Análisis de las propuestas políticas

El alquiler vacacional es una actividad tradicional en España y en las Islas Baleares que ha convivido en paz y armonía con los negocios hoteleros durante años. A diferencia del negocio hotelero, el alquiler vacacional ha estado poco profesionalizado, aunque desde hace un tiempo existen en Baleares agencias especializadas en esta modalidad de alquiler que ofrecen un servicio de

¹⁰ El Ayuntamiento de Palma malinterpreta los datos, ya que el 66 por ciento se refiere al porcentaje que tiene más de una y no más de dos viviendas, y además lo es sobre el total de viviendas y no de propietarios.

¹¹ Dentro de estos anfitriones de Airbnb hay profesionales que por distintos motivos gestiona la oferta en Airbnb como un servicio a clientes, que son los propietarios de la vivienda. Se trata de personas que con su trabajo aportan un servicio que genera un nuevo tipo de empleo en la economía.

intermediación a los propietarios de viviendas. La irrupción de Airbnb y otras plataformas de intermediación P2P ha supuesto un gran cambio en el sector tradicional, tanto de viviendas vacacionales tradicionales como de hoteles, que plantea nuevas oportunidades de negocio turístico, amenaza la posición de los agentes que operan en el sector tradicional menos innovador y que requiere de nuevas regulaciones.

Los desafíos de la regulación son complejos, tal y como reconoce la Comisión Europea (CE) y la Comisión Nacional de Mercados y Competencia (CNMC), en sendos informes. Las plataformas que promueven la economía colaborativa, como Uber o Airbnb, permiten utilizar los excedentes de bienes y recursos que no utilizan sus propietarios para dar servicio a una (nueva) demanda. Pero, ¿por qué tienen tanta demanda? Una de las explicaciones es que resuelven problemas que tenían las actividades tradicionales como la falta de confianza en las transacciones. Otra de las explicaciones, no obstante, es que su demanda crece porque compiten en un campo de juego desequilibrado por la regulación. En este sentido cabe recordar que el sector del alojamiento está fuertemente regulado, dados los numerosos fallos del mercado existentes para la garantizar una adecuada provisión de cantidad, calidad y seguridad del alojamiento, sea éste vivienda u hotel. Si la regulación del sector tradicional es excesiva éste no podrá competir en igualdad de condiciones con un sector nuevo que por definición está desregulado.

En el caso del alquiler vacacional de viviendas, lo anterior no es necesariamente cierto, ya que hay regulación preexistente en las viviendas no plurifamiliares para usos turísticos (Ley de Turismo de 2012). El gran cambio en el sector viene del progreso tecnológico, esta vez encarnado en Airbnb y las plataformas P2P, que tienen un gran éxito inicial en el mercado urbano de pisos. La regulación de este tipo de actividades debe considerar, según las recomendaciones de la CE, los efectos que puede tener sobre la competencia y los incentivos a la innovación, debiendo ser descartada la prohibición o restricción de la actividad. Asimismo, la regulación no debería tratar por igual a los agentes profesionales que operan en el sector y a las familias u hogares que simplemente tratan de formar parte de esta nueva economía compartiendo sus propias viviendas. Finalmente, la regulación debe exigir el pago de impuestos a todos los operadores por igual.

Intervenir en el mercado turístico restringiendo esta modalidad de alquiler tiene costes de bienestar para la sociedad en su conjunto. Las autoridades deberían tener en cuenta costes y beneficios sociales en su regulación para aprovechar el aumento de la productividad y de los ingresos que nos pone al alcance de la mano esta nueva tecnología turística. En estas reflexiones hemos mostrado que los costes han sido sobredimensionados. Pero, ¿cuáles son los instrumentos políticos para corregir los efectos no deseados del alquiler vacacional? ¿Cuáles serían las consecuencias de imponer cuotas, zonificar o imponer limitaciones a las familias que quieran alquilar su vivienda? ¿Qué alternativas hay?

5.1. Las políticas para garantizar la sostenibilidad y evitar la saturación turística

Como se ha visto, el mercado de alojamientos turísticos es altamente competitivo y el mercado tiende a asignar eficientemente los recursos por medio del sistema de precios. Los precios transmiten la información relevante que tiene en cuenta el

demandante y el productor de dichos servicios. Si los precios de un servicio aumentan los demandantes tienden a consumir menos y si el mercado es muy competitivo, pequeñas subidas de precios reducirán mucho su demanda y viceversa. Por otro lado, los oferentes de servicios turísticos aumentarán su oferta cuando los precios aumenten y al revés. La competencia del mercado asegura que ninguna empresa tenga el poder para fijar los precios a las demás, y las empresas tomen los precios de los demás como dados.

Evitar la saturación y garantizar la sostenibilidad del crecimiento es uno de los argumentos generalmente aceptados para controlar la oferta turística. La percepción común es que cuando se saturan las playas, las carreteras o los puertos y aeropuertos se alcanza la saturación en las Baleares. Y la saturación es percibida como el punto a partir del cual más turismo genera pérdidas de bienestar sociales. Es decir, cuando un turista adicional genera pérdidas de bienestar para los demás sean estos turistas o no turistas. Pero, ¿cuál es el nivel de turistas que saturan el mercado? Y, ¿cuál es el número de turistas que garantizan la sostenibilidad a largo plazo de nuestra economía? ¿Hemos alcanzado ya este punto? ¿Es similar en todas las zonas o islas? ¿Serán los niveles de afluencia turística actuales permanentes o caerán en cuanto se recuperen los destinos competidores tradicionales? Desgraciadamente, la discusión sobre estas cuestiones tampoco está bien articulada. Veamos por qué.

La capacidad de alojar a turistas es limitada dado que los recursos son limitados (i.e., el suelo para construir alojamientos, el agua, la electricidad, la capacidad de los puertos y aeropuertos, las playas con agua cristalina, etc.). Muchos de los recursos que normalmente se esgrimen para limitar la oferta están dados porque lo aporta la naturaleza. Pero incluso los recursos naturales que utilizamos en las actividades turísticas acaban siendo producidos, aunque a un coste. Los recursos hídricos o la electricidad son fijos a corto plazo, y aumentar su producción es técnicamente posible a medio y largo plazo por medio de inversiones. Por tanto, el primer argumento para limitar la oferta es que tiene un coste económico. Sin embargo, si el turismo ofrece nuevas ganancias debido al avance tecnológico, es posible que dicha restricción sea ahora menos limitativa y, por tanto, lo que antes no era sostenible, ahora pase a serlo.

La segunda razón tiene que ver con la congestión y demás externalidades negativas que genera el turismo. Cuando alguien que obtiene un beneficio no soporta todos los costes de dicha actividad económica, los impuestos pueden disuadir al beneficiado haciéndole soportar los costes de su actividad. Si el turismo genera pérdidas de bienestar a la sociedad el *Govern* tiene la posibilidad de corregir dichos fallos del mercado con impuestos o regulaciones. Los instrumentos más adecuados y eficientes para reducir los problemas congestión son los impuestos, aunque no siempre es así.

Los impuestos, como el impuesto sobre pernoctaciones turísticas, deben ser utilizados para corregir estos efectos negativos sobre el bienestar de la sociedad. El impuesto debe ser graduado para disuadir la llegada de turistas encareciendo el coste de su estancia en la misma cuantía que la pérdida social. Así si se considera que el número de turistas que llega a las Baleares es excesivo de acorde a algún criterio de sostenibilidad dicho impuesto debería aumentar.

Otro procedimiento para corregir dichos fallos del mercado consiste en regular la oferta turística. Este tipo de intervenciones suponen mayores distorsiones que las generadas por los impuestos y únicamente se justifican en casos extremos en los que el mercado es *altamente* ineficiente para maximizar el bienestar de la población y no es posible internalizar los costes que se infringe a la sociedad por otros medios. De ahí que la regulación de la oferta debería usarse de manera excepcional, los exagerados perjuicios sociales que se han atribuido al turismo vacacional han sugerido la necesidad de regular restrictivamente este nuevo mercado.

5.2. El proyecto de Ley Turística de Baleares

El proyecto de Ley Turística que ha aprobado el *Consell de Govern de las Illes Balears* en fecha 7 de abril de 2017, contempla entre otras medidas el establecimiento de cuotas y otras muchas restricciones al alquiler vacacional de viviendas plurifamiliares y no plurifamiliares. He aquí un breve análisis de la Ley y de los principales efectos que esta regulación generará.

a) Restringir la oferta agregada

La norma establece la necesidad de fijar un límite máximo de plazas turísticas por isla que debe ser regulado a través de los Planes de Intervención en Ámbitos Turísticos (PIAT) o en los Planes territoriales Insulares (PTI).

La Ley propuesta, además, establece cuotas agregadas por dos tipos de establecimiento: las plazas turísticas de alojamientos turísticos y las plazas correspondientes a estancias turísticas en viviendas de uso residencial. Mientras no se aprueben los Planes que las determinen de acorde a la nueva ley, los límites quedarán establecidos en las plazas existentes legalmente más las integradas en las bolsas de plazas actuales. El regulador deberá intervenir como planificador tomando decisiones arbitrarias, cómo cuántas plazas restringir de uno u otro tipo. Cuando el gobierno toma decisiones que favorecen a un modelo de negocio se alteran las normas básicas de la libre competencia, y los incentivos para la producción eficiente. Si los consumidores desearan demandar más vivienda vacacional y menos alojamiento tradicional, pero las cuotas establecidas no lo permitiesen se estaría produciendo una pérdida de eficiencia aún mayor a la anterior. Esto además de ser ineficiente es injusto socialmente, dada la alta dispersión del negocio turístico que se comercializa por nuevos canales. Además, como el mercado es altamente competitivo, los demandantes de vivienda vacacional que no encuentren alojamiento en las Baleares acabarían yéndose a otros destinos, favoreciendo a otras economías.

Reducir la oferta de vivienda vacacional por debajo de la oferta actual generará una pérdida de bienestar para la sociedad en su conjunto: reducirá el ingreso de las familias y aumentarán los precios de los negocios ya establecidos de manera arbitraria. Dicha limitación se erige en una enorme barrera a la competencia, que impedirá la entrada de nuevas viviendas que ofrecen servicios de mejor calidad, siendo operadas de manera más competitiva y eficiente, lo que conjuntamente perjudicará el nivel de productividad de la economía.

El consenso de los estudiosos es que debe ser el mercado quien tome estas decisiones y no los políticos. No obstante, ¿qué otros instrumentos podrían ser utilizados para reducir la demanda y con ello la oferta turística, si éste es el objetivo? El *Govern* Balear ya dispone del instrumento, el impuesto de pernoctaciones turísticas. Aumentar o reducir dicho impuesto genera menos distorsiones que las limitaciones de plazas y, además, es un sistema *neutral* para los diferentes modos de alojamiento, *comprensible* para todos los agentes que operan y *simple* de gestionar.¹²

b) Zonificar: prohibir el alquiler vacacional en ciertas zonas

Los Consejos insulares y el Ayuntamiento de Palma podrán delimitar las zonas aptas para poder llevar a cabo la comercialización turística teniendo en cuenta las peculiaridades de las infraestructuras, la densidad de población u otros criterios insulares.

La implementación práctica de esta medida generará una segmentación del mercado dentro de cada isla o incluso entre barrios de una misma ciudad que será de difícil justificación política, dándose casos en los que se permite en una zona la comercialización turística de un determinado tipo de vivienda o de negocio pero no de otros. Si se prohíbe el alquiler turístico en una zona de la ciudad también debería prohibirse el de todo tipo de establecimientos en esa misma zona, para mantener el principio de libertad de mercado y no discriminación exigido por las autoridades de la competencia y la normativa europea. De no ser así, la ley, el Ayuntamiento de Palma o el *Consell* correspondiente estará actuando a favor de un cierto tipo de negocio, y por tanto, objeto de reprobación social y legal.

Por otro lado, la zonificación deberá tener en cuenta en sus análisis no la oferta actualmente existente, sino la nueva oferta resultante después de satisfacer los nuevos requisitos legales. Dado que la norma tiene efectos claramente restrictivos sobre el alquiler, especialmente en pisos y en suelo rústico protegido, que inciden en la reducción de la oferta en entornos urbanos y rurales (i.e. Serra de Tramuntana en Mallorca) es posible que la zonificación no sea necesaria.

c) Restringir el período de alquiler

El Ayuntamiento de Palma ha sugerido que podría limitar el período de alquiler de viviendas vacacionales a un máximo de dos meses al año. Los efectos de esta limitación pueden ser los siguientes. Las Baleares generan la mayor parte del PIB anual en apenas seis meses de actividad económica debido a lo que se conoce como estacionalidad. Desde años, los responsables políticos y los agentes sociales han argumentado que es preferible que la riqueza se genere repartidamente a lo largo del año, que no intensivamente durante la temporada turística. La estacionalidad tiene consecuencias no deseadas, como, por ejemplo, la sobredimensión que debe tener el sector residencial que proporciona alojamiento a los turistas, con hoteles y apartamentos que permanecen vacíos durante largos períodos de tiempo en temporada baja. Lo mismo cabe decir de las infraestructuras, como las carreteras, los aeropuertos, etc.

¹² En este sentido, la ley generaliza un sistema muy complejo de gestión de plazas turísticas que se analizará posteriormente.

Aunque la demanda de alquiler vacacional está altamente concentrada en los meses de temporada, este modelo de negocio es el aliado potencial más efectivo de los descubiertos hasta ahora para luchar contra la estacionalidad. Gracias a esta demanda y no a la de los hoteles las compañías aéreas estarían estableciendo rutas fuera de temporada. Este argumento no es menor, ya que la estacionalidad no sólo se explica por parte de la demanda. Los hoteles tienen elevados costes fijos de funcionamiento y si no tienen una elevada demanda no les compensa su apertura. En cambio, las viviendas o apartamento no requieren costes fijos tan elevados. De ahí que ante un aumento de la demanda como la de los últimos años la oferta del alquiler vacacional haya reaccionado ampliando la temporada turística.

Restringir el alquiler turístico a los propietarios favorecería que éstos optaran por ofrecer sus viviendas únicamente durante los meses de temporada alta en los que la rentabilidad es mayor, con lo cual la estacionalidad se agudizaría.

Este requisito resultaría muy arbitrario y no debería ser considerado.

d) Licencia y gestión de las plazas

La comercialización de plazas turísticas queda sometida a la concesión de una licencia temporal, que en el caso de las viviendas sometidas al régimen de propiedad horizontal será de 5 años. Dichas licencias estarán supeditadas a la adquisición previa de las plazas turísticas por medio de un complejo sistema de gestión de las mismas.

En la propuesta de Ley, el modelo de gestión de las plazas turísticas que se ha utilizado para limitar el crecimiento de la oferta hotelera en Baleares, se extiende a la gestión de las plazas en viviendas turísticas. Este es un cambio relevante, en la medida en que la ley profesionaliza la gestión de las plazas, lo que puede suponer la expulsión del mercado de la oferta gestionada por no profesionales (i.e. hogares que alquilan temporalmente su propia vivienda cuando les conviene y no sistemáticamente). Ello se debe a la enorme complejidad que implica la gestión de estas plazas que puede incluso suponer el pago por la misma. La ley debería, por tanto, excluir de este sistema de gestión de plazas a las procedentes del alquiler entre particulares que comercializan su vivienda habitual o su segunda residencia.

e) Restricciones o prohibiciones adicionales

La Ley exigen además una serie de requisitos adicionales, como los siguientes:

- Se prohíbe la comercialización turística de habitaciones o partes de una vivienda. La justificación de esta medida sería la de garantizar un mínimo de calidad del servicio que contrata el turista al interpretarse que las habitaciones en viviendas no satisfacen dichos mínimos. Esta interpretación es excesiva, pues el mercado segmenta los productos turísticos por niveles de calidad y tipología del alojamiento, entre otros muchos criterios. Así siempre y cuando no se oculte dicha información al cliente éste debería poder ejercer su derecho a consumir los servicios –de la calidad y tipología– deseados, y por tanto, no se debería impedir su comercialización. Las consecuencias de esta prohibición serán muy dañinas para los hogares propietarios que utilizan habitaciones y partes de su vivienda particular para subsistir u obtener un ingreso extra. A este respecto cabe señalar la

enorme desigualdad salarial que la crisis económica reciente ha producido en la población española, fenómeno muy ligado al elevado desempleo y a la precarización de las condiciones de trabajo. Asimismo, la crisis ha azotado virulentamente a hogares de ingresos medios y bajos que se habían endeudado para poder acceder a una vivienda. La prohibición de este tipo de alquiler perjudicará esencialmente a estos hogares.

- Autorización por mayoría de la comunidad de propietarios en el caso de las viviendas sometidas a propiedad horizontal.

La mayor parte de los estatutos de las comunidades de propietarios no contemplan la figura del alquiler vacacional. Modificar dichos estatutos para prohibir o autorizar esta modalidad de alquiler exigiría la unanimidad de todos los propietarios, según la Ley de Propiedad Horizontal, que es una ley del Estado. En cambio, la Ley de turismo de Baleares opta por regular en un ámbito que no le compete sino al Estado. No obstante, más allá de la duda sobre la legalidad de este requisito, parece razonable que la manera de solucionar los problemas de convivencia de los residentes con los nuevos vecinos pase porque sean los residentes quienes puedan reprender a los turistas por el incumplimiento de las normas del régimen interior de la comunidad, algo ya contemplado en la propia Ley. Según se indica, los vecinos podrán ser desalojados de la vivienda en un plazo de 24 horas antes el incumplimiento de las mismas. Este requisito traslada al turista un elevado coste que le disuade del mal comportamiento. El requisito de la autorización pretendería entonces castigar al propietario que no reprende a los turistas irrespetuosos con las normas de convivencia de manera sistemática. Dicha autorización puede ser revocada por simple mayoría, aunque no queda claro si ésta lo es para la autorización de una vivienda en particular o lo es para la autorización de la actividad del alquiler vacacional en el conjunto de viviendas de la comunidad de propietarios. La Ley debería pues posibilitar que ante la evidencia de que un propietario sistemáticamente aloja huéspedes irrespetuosos se le aplique una penalización muy extrema que le impida el ejercicio de esta modalidad de alquiler. Pero al mismo tiempo, sería injusto que la ley no permitiera a las comunidades de propietarios discriminar a los *buenos* de los *malos* propietarios. Imponer este requisito de entrada presume que los propietarios son irrespetuosos con las normas de convivencia y, por tanto, resulta excesivo y debería eliminarse. No obstante, la comunidad debería poder impedir que los propietarios irrespetuosos cesen en su actividad, a posteriori, al demostrarse que sistemáticamente generan molestias al vecindario.

- Certificación energética y disponibilidad de contadores individuales de suministros de agua, gas o electricidad para hacer uso sostenible de los recursos, las infraestructuras y proteger a los consumidores y usuarios. Algunas estimaciones indican que únicamente un 40 por ciento de las viviendas dispone de contador individual de agua. Este criterio por tanto excluye de manera inmediata a una gran parte de los pisos y apartamentos que actualmente se ofrecen. Si se trata de un requisito ineludible debería justificarse por qué se exige a esta modalidad de alquiler y no a otro tipo de alquileres residenciales, que asimismo están expuestos a problemas similares. Por ejemplo, si se demuestra que el consumo de agua de un

turista en una *vivienda* –que no en un hotel- es muy superior al de un residente podría ser necesario arbitrar un mecanismo corrector de la externalidad negativa que este tipo de alojamiento está suponiendo a los demás vecinos. No obstante, dicha medida podría considerarse discriminatoria respecto a otro tipo de establecimientos turísticos, como los hoteles, que no disponen de contadores individuales de agua en sus habitaciones. La solución ideal a dicha externalidad pasa porque las comunidades de propietarios establezcan mecanismos de compensación a los propietarios que alquilen a turistas por cortos períodos de tiempo. En cualquier caso, la exclusión de este tipo de viviendas plurifamiliares se considera excesiva.

- Antigüedad mínima de la vivienda de 5 años para evitar la saturación, la especulación urbanística y otros perjuicios de interés general. Aunque no se dispone de estadísticas actualizadas, la mayor parte del parque de viviendas en las Islas Baleares tiene una antigüedad superior a los cinco años, por lo que a priori, no parece ser un requisito excluyente. Su ventaja es que desincentivaría la adquisición de suelo o vivienda nueva para que los nuevos propietarios o inversores la destinen al alquiler vacacional. En este sentido, se favorecería que estas actuales o futuras viviendas se destinaran a otros usos diferentes del alquiler vacacional.
- Prohibición de otorgar nuevas licencias para la comercialización turística de viviendas residenciales en suelo rústico protegido, a no ser que los PIAT o los PTI determinen otra cosa. Este requisito excluiría del alquiler turístico a las viviendas situadas en las zonas de mayor valor paisajístico, lo que excluiría a buena parte de las viviendas localizadas en la Serra de Tramuntana y que suelen ser alquiladas a un segmento de turistas de alto poder adquisitivo, que generan un enorme gasto en la zona. Es más, gracias al abandono de la agricultura eliminar este tipo de turismo supondría un perjuicio para el propio paisaje ya que los propietarios dejarían de obtener rentas y, por tanto, se les desincentivaría para invertir en la preservación del paisaje. Este requisito es excesivo y desproporcionado dado el enorme beneficio que supone este tipo de turismo.

f) Sanciones

La Ley asume que toda vivienda que se comercialice por cualquier canal, sea éste turístico o no, por menos de un mes (semanas o días) será considerada vacacional y deberá someterse a lo estipulado en la misma so pena de una severa multa. Esto se justifica para excluir genéricamente a las viviendas que se alquilan por temporada y que se amparan en una norma de rango superior como es la LAU. Es más las autoridades turísticas podrían incoar expedientes de denuncia a todo propietario que alquile su vivienda por menos de un mes ante indicios de incumplimiento de la normativa turística y deberá ser el propietario el que deba justificar que el arrendamiento que está llevando a cabo no es turístico.

Las sanciones impuestas a la oferta considerada ilegal se elevan como elemento disuasorio hasta situarlas en un rango que va desde los 20.001 euros hasta los 40.000. euros. Dichas sanciones son desproporcionadamente elevadas (i.e. no son el resultado de los enormes perjuicios que genera la oferta ilegal a la sociedad), ya que no está debidamente justificado que el alquiler de viviendas a turistas

provoque la falta de inmuebles destinados a satisfacer las necesidades permanentes de vivienda, el encarecimiento de los precios, tanto del alquiler como de la venta de vivienda u otro tipo de perjuicios que no puedan ser reconducidos por otro tipo de intervenciones. Las sanciones a la oferta ilegal serían de las más altas de las impuestas en el mundo por ayuntamientos o gobiernos regionales a los propietarios de viviendas por su comercialización.

Más allá de las dudas jurídicas sobre la presunción de ilegalidad del ejercicio de una libertad individual, o su falta de proporcionalidad, los efectos de esta ley serán muy nocivos para la convivencia y la paz social, aumentando la litigiosidad en los juzgados, precarizando las relaciones entre vecinos y facilitando linchamientos arbitrarios e inmerecidos entre personas que conviven en los mismos edificios, barrios o pueblos.

6. Conclusión

Las consecuencias negativas del alquiler vacacional (y de Airbnb en particular) han sido exageradas. Tomar decisiones basadas en un diagnóstico incorrecto puede tener graves repercusiones para el bienestar de la sociedad balear. En este breve informe se ha documentado que el alquiler vacacional tiene un impacto muy limitado sobre la supuesta saturación y sostenibilidad turística, los precios de venta y alquiler de la vivienda, la oferta de vivienda a largo plazo. Asimismo, se ha argumentado que el turismo vacacional estaría contribuyendo a hacer sostenible la economía rural, contribuyendo a relajar el elevado coste del mantenimiento de un valioso bien público como es el paisaje y a aportar recursos a las familias que mayoritariamente no viven profesionalmente del turismo y, obtienen así unos ingresos extra, repartiendo sus ganancias de una manera más justa socialmente y más equilibrada en el territorio que el modelo tradicional basado en la explotación de hoteles y otros alojamientos.

Prohibir o restringir esta modalidad de alquiler supone desaprovechar una gran oportunidad de luchar contra los grandes males de la economía balear: su baja productividad, la estacionalidad y la alta dependencia del turismo de sol y playa. Ordenar el sector exige neutralidad ante los diferentes modos de negocio turístico sin favorecer a los modelos de negocio ya establecidos y permitiendo que nuevas empresas y nuevas tecnologías puedan disfrutar de las mismas oportunidades que lo que ya están en el mercado. Una sociedad que regula restrictivamente la entrada de nuevas empresas y tecnologías está condenada a empobrecerse.

La norma no cumple el principio de eficacia exigido por el derecho de español y de la UE, dado que existen otras medidas menos distorsionadoras que la restricción y la prohibición. Véase, hacer más efectivo el cumplimiento de las leyes de ordenación del territorio, de disciplina urbanística, las ordenanzas municipales de ruido, normas de régimen interior de las comunidades de propietarios, las normas fiscales, etc. Además, la norma es desproporcionada en sus límites y sanciones, dado que el daño causado por el alquiler vacacional no sería general, ni tampoco estaría cualitativamente identificado ni cuantitativamente medurado.

La Comisión Europea recomienda que la regulación no trate por igual a los agentes profesionales, como los establecimientos hoteleros, y a los no profesionales, como las familias. La Ley turística propuesta ignora esta recomendación. Ello puede

tener graves consecuencias económicas, políticas y sociales. Si se profesionaliza este mercado con barreras administrativas innecesarias se expulsará del mismo a muchas familias que obtienen un ingreso nada despreciable y se producirá concentración de las ganancias del turismo, que podrían conducir a reforzar el carácter especulativo del mercado inmobiliario. Dada la distribución de las rentas que éste genera, los grupos sociales más perjudicados por esta Ley serán los de ingreso bajo y medio, que habitan zonas urbanas y alquilan los pisos o habitaciones en los que residen habitualmente.

Aunque el objetivo de la reforma de la Ley turística sea la de imponer limitaciones al crecimiento de la oferta turística, porque se acepta que los niveles de afluencia actuales son insostenibles, el *Govern* debería ser prudente ya que el actual éxito turístico de Baleares no es un fenómeno permanente, sino fruto de distintas circunstancias transitorias. La afluencia turística en Baleares caerá en cuanto se recuperen los destinos con los que competimos en el Mediterráneo. Diseñar un sistema de control de la oferta tan complejo para hacer frente a un fenómeno coyuntural es introducir una rigidez innecesaria que impedirá que la oferta se adapte a las nuevas circunstancias que determine la demanda turística.

En lugar de regular restrictivamente la oferta debería utilizarse la política impositiva, ya que es menos distorsionadora, es más flexible y al mismo tiempo permitiría recaudar más impuestos y diseñar políticas que corrigieran las consecuencias no deseadas del turismo.

Referencias

Groizard, José L.; Ismael, M. y M. Santana (2017), "The economic consequences of political upheavals: the case of the Arab Spring and international tourism", Working Paper del Departament d'Economía Aplicada, Universitat de les Illes Balears.

Nilsson, W; Leoni, V. y P. Figini (2016), "Report on the Airbnb rental market for the Balearic Islands", Agència de Turisme de les Illes Balears.