



*Revista de Fomento Social*, 58 (2003), 469-500

# ¿Hacia un cambio de modelo turístico? Reflexiones desde Andalucía a partir de la ecotasa

---

***Inmaculada MERCADO ALONSO***<sup>1</sup>

---

*(PALABRAS CLAVE: TURISMO, ECOTASA, MODELO DE DESARROLLO.*

*KEY WORDS: TOURISM, ECO-TAX, DEVELOPMENT MODEL)*

*“El pasado 10 de julio de 2003, el presidente de la Comunidad Autónoma de Baleares, Jaume Matas, anunció el fin de la vigencia de la ecotasa para el mes de octubre”*

---

<sup>1</sup> Escuela Universitaria de Turismo EUSA. Profesora de Gestión de Medio Ambiente (CESMAS. Universidad de Wales).

## **1. Introducción. La necesidad de un cambio de modelo hacia el turismo sostenible**

No es posible hacer una reflexión sobre la llamada ecotasa (impuesto ambiental sobre el turismo) sin colocarla en un contexto más amplio que el de una simple intervención fiscal. Resulta difícil ser breve y resumir cuál es el entorno político y económico internacional, que lleva a la decisión de gravar con un impuesto la actividad turística y otras similares, con el objetivo general de intentar armonizar las relaciones entre el sistema natural y el sistema social. Sin embargo cualquier conclusión que se pueda extraer, tanto de la planificación de estas medidas como de sus resultados, resultaría incompleta si no se trabaja con una perspectiva más global.

El punto de partida es la discusión sobre el alcance del concepto “desarrollo sostenible” (sobre todo después de la Cumbre de Río 92) y su definición como aquel que cubre las necesidades de las poblaciones actuales sin poner en peligro que las generaciones futuras puedan satisfacer las suyas. Se trata de articular procesos de desarrollo socioeconómico que garanticen la supervivencia del hombre sobre la tierra en condiciones de igualdad social y respeto al sistema natural que sirve de base a la vida, teniendo en cuenta no sólo a las poblaciones actuales sino también a las futuras. Del concepto general, que afecta a todos los procesos económicos y de organización social, van surgiendo aplicaciones específicas que tienen que ver con determinadas actividades o intervenciones del hombre en el medio. Se habla, pues, de agricultura sostenible, ciudades sostenibles, comercio sostenible ... y turismo sostenible<sup>2</sup>.

Muchos autores han llamado la atención sobre la evolución que a lo largo de la corta historia del turismo como actividad económica importante se ha producido en las relaciones entre este y el medio ambiente. Una de las reflexiones más conocidas es la de Furio<sup>3</sup>. Este autor define tres grandes etapas en esa evolución:

---

<sup>2</sup> Como se sabe, los propios documentos de Río incluían la necesidad de avanzar en Programas 21 de carácter sectorial que materializan los principios de la sostenibilidad en las distintas actividades económicas y de Agendas Locales 21, que lo hicieran en distintas escalas espaciales. Ver DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA AMBIENTAL, (1993), *Río 92. Programa 21. Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Madrid, MOPT.

<sup>3</sup> E. FURIO, (1996), *Economía, turismo y medio ambiente*, Universidad de Valencia.

- **COEXISTENCIA E IGNORANCIA.** Coincidente en España con el primer boom turístico en la década de los 60 y 70. El fin del turismo es el crecimiento, presionado por una gran demanda dispuesta a dejar en nuestro país suculentas divisas, absolutamente imprescindibles para el desarrollo económico planteado después de los años del aislamiento franquista. No se contemplan los medios ni los impactos sobre el territorio. Tampoco existe en la mayoría de los casos planificación. El turismo está vinculado al desarrollo inmobiliario especulativo o a las grandes cadenas de hoteles. La sociedad española no es sensible a las consecuencias negativas de este modelo de desarrollo puesto que el turismo es percibido como una fuente de ingresos, empleo, intercambio con el exterior...
- **CONFLICTO.** Situado en torno a los años ochenta. Se encienden las alarmas. En general, todas las actividades económicas se perciben con una repercusión en el medio ambiente, impactos negativos que a veces son irreversibles y que se vuelven en contra del propio proceso de desarrollo. El turismo es acusado de depredador de recursos y contaminador. Pero también de alterar el carácter y modo de vida de las comunidades receptoras que empiezan a sentir sus efectos negativos. Se están produciendo, al mismo tiempo, los debates internacionales sobre el modelo de desarrollo compatible con el medio y la sociedad empieza a estar sensibilizada y a demandar calidad ambiental.
- **EL PRINCIPIO DE LA INTERDEPENDENCIA.** Nos situaríamos en la década de los noventa y el principio del siglo XXI. Esta etapa se caracteriza por admitir las sinergias positivas que puede producir un turismo respetuoso con el territorio, o lo que es lo mismo, se reconoce la interdependencia entre turismo y medio ambiente. El turismo necesita un medio ambiente conservado y una alta calidad ambiental y este puede resultar beneficiado por los procesos de producción turística: valoración del patrimonio, calidad ambiental de destinos, financiación de políticas de conservación etc. Se impone el concepto de *turismo sostenible*. Esto exige una visión de planificación a largo plazo. Implica crecimientos controlados en su cantidad y en su ritmo. Cualquier turismo que plantee un desarrollo rápido, especulativo y no integrado en el territorio no puede considerarse sostenible.

La reunión internacional del sector turístico que se celebra en Lanzarote en el año 1995 podría interpretarse como un hito importante en la culmina-

ción de esta última etapa. En ella se aprueba la *Carta del Turismo Sostenible*<sup>4</sup>, un documento en el que se recoge como objetivo el mantenimiento de la actividad a largo plazo con plena integración de la población local. Dice textualmente en su primer punto: “El desarrollo turístico deberá fundamentarse sobre criterios de sostenibilidad, es decir, ha de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales”.

La redacción de la *Carta del Turismo Sostenible* deja claro que, desde el turismo, la sostenibilidad no está reducida a un control sobre la gestión de los recursos naturales y tampoco a una reducción de los impactos ambientales que provocan las actividades turísticas. En realidad, la sostenibilidad turística está ligada también a la supervivencia económica, por un elemental principio de rentabilidad a largo plazo, así como a una participación protagonista y activa de las sociedades receptoras del turismo.

Desde el punto de vista ambiental se ha estudiado extensamente el impacto de las actividades turísticas y las posibles medidas correctoras en las diferentes escalas de planificación. Los desarrollos turísticos se han manifestado en demasiadas ocasiones como un proceso de apropiación de la naturaleza y a la vez de retornos a ella en forma de contaminación y destrucción<sup>5</sup>. Esta dinámica es, sin embargo, muy contradictoria, porque el turismo, como señalábamos antes, utiliza mayoritariamente la naturaleza como recurso, como factor atractor sobre el que se asienta el proceso de producción. Si se acaba con el recurso desaparece la actividad: el turismo destruye al turismo. Pero además los fenómenos de concentración masiva de personas y actividades pueden condicionar el futuro de los territorios turísticos por una sobreexplotación de sus elementos esenciales: suelo, agua, energía. Esta experiencia la están teniendo en muchos enclaves maduros del Mediterráneo, algunos de los cuales, y por motivos fundamentalmente económicos, han tenido que adoptar medidas contundentes y rigurosas<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Se pueden encontrar sus puntos básicos en el número 2/1999 de la revista *Ecosistemas*, un monográfico sobre Turismo y medio ambiente.

<sup>5</sup> E. FURIO, (1996), *l. c.*

<sup>6</sup> Es el caso, por ejemplo, de la emblemática Calvià (Baleares). Hay un buen resumen en J. F. VERA Y OTROS, (1997), *Análisis territorial del turismo*. Ariel. Y se puede encontrar más información en M. BLÁZQUEZ SALOM, (1999), “Gestión ambiental de destinos turísticos. Las Islas Baleares”, en las *Actas de las II jornadas de turismo: turismo y medio ambiente, de la Escuela Universitaria de Jerez de la Frontera*.

Los municipios turísticos se esfuerzan por evitar estos impactos económicos y sociales pero, en muchos casos, no existen mecanismos financieros suficientes y especializados, para atender a la población residente y, además, a la que realmente tiene que ser asistida en temporada alta. Estas dinámicas de conflicto entre lo que se espera de turismo y lo que se recibe, desde el punto de vista del consumidor y del residente, provocan que los destinos y servicios turísticos pierdan competitividad e inicien un declive económico que se ha diagnosticado ya en muchos espacios<sup>7</sup>.

Respecto a la sostenibilidad social, el turismo no siempre ha favorecido una distribución equitativa de las rentas entre los distintos grupos y territorios. Más bien al contrario, cuando no existe una buena planificación turística, esta actividad incrementa las desigualdades sociales e intensifica la falta de cohesión social. Los principales efectos sociales negativos se producen porque las actividades turísticas no se integran en la economía local ni en el entramado social de las poblaciones receptoras. Con frecuencia los desarrollos turísticos se han basado en la implantación de empresas y flujos económicos externos, que han explotado los recursos in situ, han generado impactos ambientales y sociales y no han repercutido los beneficios y el valor añadido en los espacios turísticos. Una auténtica renovación del modelo económico colonial. Esta dinámica ha impedido que el turismo se convierta en motor de desarrollo social, ha limitado su potencial de creación de empleo y rentas y sus posibles efectos multiplicadores<sup>8</sup>.

Pero entonces, ¿cuáles son las claves para un cambio de modelo turístico hacia la sostenibilidad?

El nuevo modelo turístico exige fundamentalmente *planificación*. Deberían estar lejos y superados los desarrollos que se levantaron con la única estrategia de satisfacer rápidamente a una demanda masiva y poco exigente, que

---

<sup>7</sup> El PICTE (*Plan Integral de Calidad del turismo español 2000-2006*) lo explica en uno de sus párrafos: "Por lo que se refiere a los destinos turísticos, la falta de planificación, de conocimiento de los mercados y de visión a largo plazo pueden desembocar en una situación de exceso de densidad, insuficiencia de infraestructuras o sobredimensionamiento de la oferta, que a su vez hace bajar la rentabilidad de las empresas con la consiguiente descapitalización de las mismas. Por tanto, y aunque los resultados económicos a corto plazo sean satisfactorios, para poder afianzar y mantener unos determinados beneficios económicos del sector turístico habrá que impulsar una nueva forma de entender y encarar esta actividad que no es otra que la noción de calidad integral".

<sup>8</sup> Ver INSKEEP - YUNIS, (1999), *Guía para Administraciones Locales: Desarrollo turístico sostenible*, OMT, pp. 133 y ss.

empezaba a aprovecharse de una situación laboral, social, económica o tecnológica que facilitaba el desplazamiento, los viajes y el ocio<sup>9</sup>. La improvisación debe ser sustituida por una planificación que tenga como principio la sostenibilidad, entendida como el camino para hacer del turismo una actividad estable, duradera, integrada, responsable y comprometida con el desarrollo social. Esta planificación supone hacerse preguntas clave *antes* de iniciar el proceso de implantación del turismo y *durante* la gestión del mismo. Y estas preguntas no sólo deben orientarse hacia qué turismo *podemos* ofertar, sino, fundamentalmente, hacia qué turismo *debemos* ofertar, pensando en un desarrollo basado en la sostenibilidad ecológica, económica y social.

¿Qué queremos conseguir con el turismo? Una planificación con un horizonte de medio-largo plazo implica, necesariamente, crecimientos controlados en su cantidad y en su ritmo, porque sabemos que “el crecimiento no siempre es sinónimo de éxito”<sup>10</sup>. Como hemos visto aquel proyecto que plantee un desarrollo intenso y rápido, especulativo, basado en el modelo inmobiliario y ajeno a la sociedad receptora, no encaja en el concepto de turismo sostenible. Y es cierto que puede incorporar las últimas tecnologías en depuración de aguas residuales y su utilización para riego de campos de golf, introducir innovaciones en los diseños arquitectónicos y paisajísticos, ensayar recogidas revolucionarias de residuos sólidos urbanos por sistemas neumáticos, o construir algunos hoteles en medio de un espectacular y, eso sí muy verde y muy de lujo, gran desarrollo residencial... A veces se puede tener la sensación de que el cambio de modelo turístico consiste en sustituir el dominio vertical por el dominio horizontal, los edificios colmena de veinte plantas por las amables casitas con piscina y jardín privado. Sin embargo la sostenibilidad no debe confundirse con el maquillaje ambiental. En primer lugar, porque no sólo un dudoso control del impacto ambiental debe centrar nuestros objetivos (sobre todo si no lo ponemos en relación con la necesidad-disponibilidad de recursos). La experiencia de Mallorca puede ser muy contundente ya que se llega a afirmar que las últimas urbanizaciones que invaden los antiguos espacios rurales pueden ser mucho más insostenibles que las aglomeraciones de hoteles de la bahía de Palma<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Ver L. J. LICKORISH – C. L. JENKINS, (2000), *Una introducción al turismo*, Síntesis.

<sup>10</sup> Muy interesante el artículo de J. A. RUIZ BAUDRIHAYE, (2000), “¿Cuántos turistas queremos?”, *Estudios Turísticos* n° 143, pp. 111-120.

<sup>11</sup> Ver O. RULLÁN, (1999), “Crecimiento y política territorial en las islas Baleares (1955-2000)” *Estudios Geográficos*, tomo LX, n° 236. El profesor Rullán lo llama el “tercer boom turístico”.

Y es que la sostenibilidad turística pasa porque deje de confundirse turismo y urbanismo, la dinámica propia de una actividad económica con una despensa de negocios lucrativos a corto plazo ya sean públicos o privados. Esta condición necesita una redefinición y enriquecimiento del concepto mismo de turismo, incorporando los elementos positivos que ha generado una nueva cultura del ocio y del desarrollo. El turista no es sólo un residente eventual, y mucho menos aquel que dispone de una segunda residencia para alejarse de la ciudad. La experiencia global del turista implica alojamiento, restauración, actividades complementarias que se vinculan a la valorización del patrimonio, exigencias de calidad ambiental que revierten sobre una mejora integral de los destinos y, por tanto, de la calidad de vida de las poblaciones residentes. No cabe duda que los desarrollos turísticos basados en el crecimiento inmobiliario han generado recursos económicos a corto plazo para las administraciones locales, que quizá no hayan podido generarse por otra vía y esto habrá que revisarlo, y suculentos beneficios para los promotores, pero difícilmente podrán convertirse en factor estable de desarrollo local o alternativa económica para zonas donde están en crisis actividades tradicionales.

En este sentido, la planificación implica todo tipo de intervenciones públicas, no sólo las que tienen que ver con la ordenación del territorio. En el marco de una política pública de turismo que pueda establecer objetivos de sostenibilidad se desarrollan otras posibles formas de intervención: incentivos y subvenciones encaminados a primar desarrollos y productos que refuercen los objetivos fijados, desarrollo normativo y legislativo que permita una acción orientadora y coercitiva, y también la acción fiscal.

## **2. La experiencia balear**

El impuesto ecoturístico está enmarcado en una política más amplia que el Gobierno Balear puso en marcha en el año 2000 y que comenzó con el ambicioso plan ECOTUR, en el que se intentaba la armonización del turismo y el medio ambiente. El objetivo según los responsables era adaptarse a un turismo moderno, que ha modificado sus intereses y exigencias y para el que muchos espacios de desarrollo antiguo no tienen respuesta.

El turismo es el motor del crecimiento económico balear: un 84% de la riqueza de las islas se relaciona, directa o indirectamente, con esta actividad. Es la columna vertebral de la economía del archipiélago y el principal generador de ocupación. No cabe duda que la actividad turística explica que

esta Comunidad Autónoma tenga una de las rentas per cápita más altas de España. Pero además, las Islas Baleares no son sólo un destino turístico, son el origen de muchas de las grandes empresas turísticas españolas que hoy están presentes en medio mundo, es decir, son sede de grandes multinacionales del turismo con un notable poder económico y con un potencial de presión importante sobre las decisiones que puedan afectar al sector. De hecho muchas de ellas se han convertido en grandes grupos empresariales que controlan todo el proceso de producción como Barceló (hoteles, agencias minoristas y mayoristas, transporte de pasajeros, etc.) o han creado empresas más especializadas en algún aspecto como Sol Meliá en hotelería<sup>12</sup>. También hay que señalar que Baleares es reconocida actualmente como una potencia en el conocimiento y la investigación turística entre especialistas y profesionales.

Pero al mismo tiempo las islas han experimentado un crecimiento que arroja datos muy significativos: la capacidad de alojamiento construido es de 1,5 millones de habitantes y la construible en el marco legal y de planificación actual es de 4,2, frente a los 0,7 millones de residentes; la densidad de población es una de las más altas de Europa (300 hab./km<sup>2</sup>); el nivel de extracción de aguas subterráneas ha caído 90 m. desde 1975; Baleares es la comunidad autónoma que más residuos domésticos produce en España... En lo estrictamente turístico, la planta hotelera está muy envejecida (77% de los hoteles con más de 20 años), el principal motivo de queja de los visitantes es la construcción excesiva y los daños al medio ambiente (34% de las quejas)... Todo ello en el contexto de una evolución de modelo turístico que ha ido decantándose por el crecimiento del residencial, frente al hotelero inicial, y la conquista de nuevos territorios arrancados al medio rural y natural en una colonización prácticamente sin límites. Es decir, un modelo que en estos momentos cuestiona su sostenibilidad<sup>13</sup>.

Esto implica que el turismo sea una materia sensible tanto económica como socialmente en Baleares. Por tanto, se trata de un difícil tema para el análisis sin apasionamiento, por no decir posicionamiento, y esto puede significar un obstáculo para que las reflexiones que se hacen sobre la ecotasa, o sobre cualquier otra medida que afecte al sector sean entendidas y aceptadas como objetivas. La polémica sobre la ecotasa no es excepcional

---

<sup>12</sup> Ver *Editur*, nº 178.

<sup>13</sup> Ver O. RULLÁN, (1999), *I.c.*, 403-443.

en el contexto de este espacio turístico en el que las intervenciones públicas o privadas pueden resultar decisivas. El mismo futuro de la medida está en el aire tras las últimas elecciones autonómicas, en las que ha cambiado el signo político del gobierno insular, y cuyo nuevo presidente, el ex ministro de medio ambiente J. Matas (PP), ya declaró durante la campaña y horas después del escrutinio “que una de sus primeras medidas será retirar la ecotasa, porque ha causado mucho daño a la imagen turística del archipiélago”<sup>14</sup>.

¿Qué es la ecotasa? Se trata de un impuesto con el que, según sus promotores, se pretende conseguir un modelo turístico:

- respetuoso con el medio ambiente, la naturaleza, el patrimonio y la cultura de las Baleares, y de calidad;
- que dé respuesta a las aspiraciones de los ciudadanos de mejora de la calidad de vida y de las oportunidades de prosperar, y a las nuevas exigencias de la demanda;
- que distribuya equitativamente los beneficios para que lleguen a la mayoría de la población.

El impuesto grava la estancia en alojamientos turísticos reglados a personas que no viajen con programas sociales subvencionados y sean mayores de 12 años, con una media de 1 euro por pernoctación<sup>15</sup>. Los establecimientos de alojamiento son, pues, los encargados de la recaudación del impuesto. El montante de los ingresos obtenidos por la ecotasa pasa a engrosar el Fondo para la Rehabilitación de Espacios Turísticos, destinado a la financiación de intervenciones para la conservación del medio ambiente y la mejora de la calidad del turismo. En concreto se hace referencia en la Ley a proyectos de remodelación y rehabilitación de zonas turísticas, recuperación de recursos y espacios rurales y naturales, revalorización de recursos patrimoniales de relevancia social, cultural y turística, revitalización de la agricultura como actividad competitiva económicamente<sup>16</sup>.

Vamos a analizar la medida en dos tiempos. En primer lugar, desde el punto

<sup>14</sup> *Europa Press*, 27 de mayo de 2003.

<sup>15</sup> La cuantía va desde los 2€ de los hoteles de cinco estrellas hasta los 0,25 de los agroturismos.

<sup>16</sup> Ley Balear 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre las Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento, destinado a la dotación del Fondo para la Mejora de la Actividad Turística y la Preservación del Medio Ambiente (BOE 125, 25 de mayo).

de vista de su teoría, es decir, de lo que aparece en el texto de la ley como objetivos, procedimiento etc, intentado poner de relieve cuáles son sus aspectos positivos y cuáles sus aspectos negativos. En segundo lugar, intentaremos evaluar (y esto es arriesgado dado el poco tiempo de aplicación que finalmente parece que va a tener) cuáles han sido las repercusiones de la medida respecto a los objetivos que inicialmente se planteaban.

Sin entrar en cuestiones de interpretación, la creación de un impuesto que permite obtener ingresos del turismo para mejorar el medio ambiente tiene algunos aspectos positivos.

En primer lugar, supone un planteamiento de reflexión, y sobre todo convicción, de que *es necesario cambiar el modelo*. Muchos especialistas consideran hoy especialmente valiente y pionera esta postura, ya que en otros enclaves turísticos españoles no se acepta que existan problemas de competitividad y sostenibilidad y no se ha producido, por tanto, una concienciación social sobre la necesidad urgente de buscar soluciones. En Baleares, políticos, empresarios, técnicos y científicos, sociedad en general, parten ya de reconocer que el turismo tiene importantes impactos positivos pero también negativos. Quizá esto no se haya resaltado suficientemente y al menos tiene dos consecuencias que después serán comentadas: el consenso social es clave en la reflexión sobre si otros espacios podrían implantar medidas semejantes, y, por otro lado, desde la perspectiva de Baleares, puede ser el punto de encuentro necesario para superar posiciones políticas o sociales hoy enfrentadas<sup>17</sup>.

En segundo lugar, se trata de una medida que *implica al turista en la recuperación de los espacios y recursos*, sin descargar todo el esfuerzo de evitar la degradación ambiental y financiar su reconstrucción en la población residente. En realidad este principio afecta a todos los municipios con un cierto nivel de desarrollo turístico y se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones: la imposibilidad de asumir el coste de los servicios y el control de los impactos negativos que provoca la población asistida, pero no residente, y por tanto, que no paga tributos, por parte de unos ayuntamientos con

---

<sup>17</sup> El presidente de las Agencias de Viajes Españolas, Sr. Martínez Millán, declaró recientemente que “el medio ambiente y el turismo sostenible deben prevalecer por encima de que se suprima o no la ecotasa en Baleares que tiene un valor de símbolo y que se ha convertido en el icono de la pugna de partidos. Ya dije antes de que se impusiera que apruebo que suspendan la forma de recaudación pero no el hecho de tener dinero para mantener un turismo sostenible y de calidad” (Hosteltur, marzo 2003).

verdaderos problemas de financiación. Se ha producido un círculo vicioso y perverso, ya que muchos ayuntamientos han buscado la financiación por la vía de la expansión residencial y así han generado un proceso especulativo pero poco rentable a largo plazo: no se ha producido una actividad económica que genere rentas y tejido empresarial (modelo hotelero) y se han multiplicado las necesidades de servicios e infraestructuras, para una población de segunda residencia, aunque sea con carácter estacional. Como veremos, el camino de la sostenibilidad turística pasa, entre otras cosas, por dar solución al problema de la financiación de los municipios turísticos. Por otro lado, se ha señalado también la perspectiva formativa y educativa que puede generar la aplicación de la ecotasa respecto a las cuestiones ambientales, por lo que supone de compromiso a favor del medio ambiente que, en definitiva, utilizamos para nuestro disfrute, y de la implicación y participación real en comportamientos sostenibles que pueden significar medidas como las tributarias.

Por eso, en tercer lugar, la creación del impuesto ecoturístico en Baleares ha sido interpretado como un *mecanismo de solidaridad*. De *solidaridad interpersonal*, entre turistas y residentes, cuando los primeros contribuyen al mantenimiento de unos recursos que son propiedad de todos los ciudadanos de las islas, como son, la naturaleza, el paisaje, los monumentos, la cultura y las tradiciones. De *solidaridad interterritorial*, porque permite que los ingresos que se generan en las zonas turísticas financien la conservación de los espacios rurales y naturales. De *solidaridad intergeneracional*, porque hace posible el mantenimiento del patrimonio para las generaciones en óptimas condiciones, frenando así su desgaste o destrucción.

Fijándonos también en aspectos más prácticos, podemos decir, en cuarto lugar, que *la contribución por persona es pequeña*, si se tiene en cuenta lo que el turista se gasta en los servicios que contrata, y, sin embargo, *globalmente lo que se obtiene es significativo* en el caso de Baleares, dado que es uno de los principales destinos del Mediterráneo. Se estima que en su primer año de aplicación, la recaudación superará los 7.000 millones de euros. Por supuesto que no se trata simplemente de obtener más dinero sino de utilizarlo para el fin que establece la ley de creación, esto es, para reforzar la competitividad del producto turístico de las islas y mejorar la calidad de vida del ciudadano residente.

Porque, por último, de eso se trata. La aplicación del impuesto tiene como principal objetivo *garantizar el futuro del turismo en las islas*. Las variaciones

de intereses y motivaciones que se están produciendo en la demanda, y especialmente en los principales mercados del área mediterránea, junto con la diversidad de destinos que se han incorporado a la oferta turística en el mundo y los que probablemente lo harán en el futuro, parecen empujar a desarrollar cambios significativos de estrategia en los destinos maduros. Obviamente la ecotasa es una medida, de las muchas que podrían tomarse, pero responde a una necesidad que otros muchos destinos en igual o peor situación ni siquiera se han planteado.

Hasta aquí aspectos que pueden considerarse positivos. Pero, como en cualquier intervención pública, también hay sombras en la medida, que hay considerar a la hora de evaluar su impacto.

En primer lugar, podríamos preguntarnos si se trata de una actuación enmarcada en un plan general para la sostenibilidad turística e, incluso, para la sostenibilidad en general de las Islas Baleares, o si, por el contrario, *es una medida aislada, poco relevante para un cambio de modelo*. Esta fue una de las primeras críticas al proyecto puesto que parecía una iniciativa en la que, por decirlo en lenguaje sencillo, se había empezado la casa por el tejado. El conjunto de variables que pueden estar determinando la insostenibilidad del modelo económico general planteado en un espacio limitado como Baleares, parecen exigir operaciones globales y a largo plazo. Sólo actuaciones concertadas desde lo público y desde lo privado podrían acabar generando un cambio de rumbo sustancial: acciones de orden normativo y regulador, así como medidas eficaces para hacer cumplir lo legislado; políticas en positivo que subvencionen o incentiven los comportamientos y prácticas sostenibles en las empresas, actividades, consumidores etc; rigurosa planificación del territorio y las actividades económicas que soporta, favoreciendo un crecimiento equilibrado, controlado, respetuoso con las capacidades y límites de cada espacio.

Y, por supuesto, también es necesaria una auténtica reforma fiscal verde, algo que a pesar de la insistencia de autorizados especialistas y de las propias instituciones (UE, OCDE)<sup>18</sup>, no se ha producido de forma generalizada y seria en España. Si no existe una voluntad social y política de reforma profunda del sistema económico sobre las bases de un nuevo concepto de desarrollo, y ni siquiera existe una aproximación a lo que se conoce como imposición

---

<sup>18</sup> GAGO – LABANDEIRA – RODRÍGUEZ, (2002), “Imposición ambiental y reforma fiscal verde: tendencias recientes y análisis de propuestas”, *Seminario sobre Economía Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda.

ambiental o impuestos verdes... ¿Qué supone la ecotasa? ¿un analgésico para curar el cáncer? ¿una apuesta más cosmética que estructural? ¿está la ecotasa balear dentro de un modelo global de sostenibilidad económica para las Islas Baleares o fue puro marketing político?

En segundo lugar, otra de las grandes vías de agua de la medida ha sido la *ausencia de consenso*. En no pocos casos, la sensación de que se trataba de una imposición autoritaria y arriesgada ha derivado en una auténtica *campaña de marketing en negativo* que, sin duda, ha perjudicado los intereses de las Islas. Principalmente no se ha contado con las empresas, –en especial con las grandes empresas–. Pero quizá lo más grave es que estas actuaciones políticas tan decisivas no sean resultado de un acuerdo institucional y queden al margen de la confrontación política. Cuando está a punto de desaparecer la ecotasa como medida emblemática de un nuevo gobierno autónomo para marcar las diferencias, no cabe duda que hubiese sido mucho más provechoso sentar a todas las fuerzas políticas, sociales y económicas de las islas y conseguir un pacto global sobre el futuro modelo de turismo, con unos mínimos en los que todos estuviesen de acuerdo, entre los que debía de haber estado la imposición o no de la ecotasa, o quizá la manera de recaudar el dinero necesario para la rehabilitación de los espacios turísticos y hacer más competitiva la oferta balear. Se trataba sin duda de un gran esfuerzo, pero hubiese valido la pena.

Uno de los principales argumentos de los empresarios de alojamiento para rechazar la ecotasa es que se convierten en recaudadores del impuesto. Así que, en tercer lugar, *la manera de implantar el sistema de recaudación no parece haber sido acertada*. Se podría esgrimir que el sistema es parecido al IVA y que no es una novedad que se repercuta el impuesto sobre el bien o servicio consumido y que sea el suministrador de ese bien o servicio el que se encargue de la recaudación. Pero la oposición ha sido fuerte al entender los empresarios que se trataba de una duplicidad de impuestos y que habría una repercusión en el precio de la oferta. De hecho el gobierno balear planteó en sus primeras proyecciones otras posibilidades (como cobrar el impuesto en los aeropuertos) que fueron rechazadas por distintas razones. Lo cierto es que esta oposición del empresario a aplicar la medida, con amenazas conocidas<sup>19</sup>, refuerza la teoría de la necesidad de un consenso previo para que todo funcionase correctamente.

---

<sup>19</sup> Ver *Editur* (febrero 2002), nº 2187.

*La amenaza de la pérdida de mercado por aumento del precio*, en cuarto lugar, es el argumento que más se ha manejado para desprestigiar la medida, cosa que se ha visto reforzada por una caída real del turismo de Baleares en el año 2002. Los datos se resumen en el siguiente cuadro:

**CUADRO 1**  
**Evolución del número de viajeros en Islas Baleares**

<b>Procedencia</b>	<b>Año 2001</b>	<b>Año 2002</b>	<b>Var. 01-02</b>
TOTAL	6.974.344	6.305.857	<b>-638.487</b>
ESPAÑOLES	1.070.159	1.096.899	<b>26.740</b>
EXTRANJEROS	5.904.185	5.208.958	<b>-695.227</b>
Alemania	2.597.616	1.905.418	<b>-692.198</b>
Francia	331.986	180.312	<b>-151.674</b>
Reino Unido	1.958.956	2.078.256	<b>119.300</b>
Italia	258.975	276.907	<b>17.932</b>
Suiza	114.709	82.555	<b>-32.154</b>

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.*

Efectivamente, como se puede comprobar en el cuadro la pérdida de viajeros ha sido importante en el periodo comprendido entre 2000 y 2002. De los datos se desprenden además algunas conclusiones que son muy importantes para comprender lo que está pasando en el mercado balear: se puede apreciar su extraordinaria dependencia de los mercados exteriores y, especialmente del mercado alemán. Los turistas extranjeros en Baleares suponen más del 82% del total, una característica muy diferenciadora de las Islas. Sólo tres Comunidades Autónomas (Cataluña, Canarias y Baleares) quedan por debajo de la media española en porcentaje de pernoctaciones de españoles sobre el total, y entre ellas destaca especialmente Baleares.

Es lógico pensar que si se ha constatado una caída importante de los visitantes extranjeros en nuestro país, las Comunidades Autónomas con mucha dependencia de estos mercados han sufrido más las consecuencias de

la crisis. Esto está unido, como se sabe, a una cierta recuperación del mercado doméstico en comunidades como Canarias, Andalucía o la Comunidad Valenciana, lo que les ha permitido compensar las pérdidas de turistas procedentes de otros países y cerrar el ejercicio con leves subidas porcentuales.

Por otro lado, puede observarse que la pérdida del turismo alemán, muy generalizada en todos los destinos españoles, ha sido espectacular en Baleares, también por su especialización en este mercado en crisis. El comportamiento de británicos e italianos no parece ser tan negativo.

La evolución de las pernoctaciones sí puede considerarse un signo negativo y generalizado en todas las Comunidades Autónomas y para todos los mercados de origen. El descenso de este indicador se debe a que el turista acorta sus vacaciones lo que ha hecho disminuir la estancia media en cinco días aproximadamente con respecto al año 2001.

En síntesis, aunque pueda reconocerse el impacto negativo de la ecotasa y, sobre todo de la campaña desatada por tour-operadores y grandes hoteles en contra de la misma, lo cierto es que sería muy poco científico atribuirle la totalidad de las causas que están en la base de la pérdida de más de seiscientos mil viajeros en ese periodo. Podemos aceptar que se trata de una medida muy inoportuna dadas las circunstancias de crisis del turismo extranjero, y, en general, del turismo en el mundo<sup>20</sup>, pero acontecimientos como el terrorismo internacional, las catástrofes y emergencias sanitarias, y sobre todo, la crisis económica que se arrastra en países como Alemania o EEUU desde mediados de 2000, tienen mucho que ver con el descenso del turismo internacional.

Pero además, ¿ha sido realmente disuasorio el aumento de precio para la mayoría de los turistas que tradicionalmente llegan a Baleares? Algunos autores también han desmitificado este argumento. Según el estudio de la Universidad de Baleares publicado antes de la aplicación de la ecotasa en la Comunidad Autónoma<sup>21</sup>, el impacto que podría tener el impuesto en térmi-

<sup>20</sup> No olvidemos que los resultados de los dos últimos años han frenado las previsiones optimistas de la Organización Mundial del Turismo (OMT), que cerró el año 2001 con una caída del 0,6%, a pesar de que este año la subida es del 3%, gracias al aumento moderado de regiones como Asia-Pacífico y África y al mantenimiento de destinos tradicionales como Francia y España.

<sup>21</sup> AGUILO-RIERA-ROSELLÓ, (2001), *Un modelo dinámico para la demanda turística en las Islas Baleares. Una evaluación del efecto precio del Impuesto Turístico*, Document de Treball, nº 29, UIB.

nos de caída de visitantes se cifra en unas 125.000 personas, lo que vendría a representar el 1,8% de las visitas. Si consideramos estas cifras, el resto de las pérdidas deben ser achacadas a otros factores.

Otro de los aspectos negativos que se critica en el impuesto, en quinto lugar, es que *no establece criterios de territorialidad y grava de la misma manera en espacios muy degradados y en zonas muy bien conservadas en todas las Islas*. Los empresarios del interior, los alojamientos de turismo rural y ecológico, e incluso aquellos establecimientos de litoral que se encuentran en zonas no masificadas, esgrimen que debe contemplarse la posibilidad de incentivar y subvencionar a aquellos que son respetuosos con el medio en lugar de castigarlos con un impuesto. La crítica pone de manifiesto una opción, quizá no barajada por el gobierno balear pero que sí se está contemplando en otros territorios, cual es la posibilidad de implantar el impuesto en el ámbito municipal, permitiendo graduar y modular la intensidad de la medida en función de unos índices locales de sostenibilidad.

La crítica sobre la falta de coherencia territorial se suma, en sexto lugar, al argumento de que *la ecotasa no es claramente un impuesto ecológico* porque no se asocia a reducir o restaurar determinado daño ambiental en función de unos responsables. De hecho, como antes comentábamos, se ha hablado de duplicidad de impuestos por considerarla, desde el punto de vista de su aplicación y fines, una reiteración del IVA. El gobierno español interpuso recurso de inconstitucionalidad, que fue rechazado, precisamente por considerar que la ecotasa podría recaer sobre servicios que ya están gravados por el IVA y, entonces, por el IAE. Los especialistas en impuestos ambientales también han argumentado que para considerarse como tal la ecotasa debía tener un propósito claro y definido de reducir determinado daño ambiental y no dedicarse a algo tan etéreo como la “mejora del medio ambiente”; es decir, para considerarlo una iniciativa de fiscalidad verde debería relacionarse con un problema ambiental concreto y tratar de repararlo proporcionalmente a la responsabilidad de su creación<sup>22</sup>.

También se duda en el orden técnico, por último, que se trate de un impuesto progresivo. ¿Por qué se identifica al turista de un hotel de 5 estrellas como más responsable del daño ambiental que el turista que se aloja en uno de 2? Es decir, *la carga fiscal no corresponde al grado de responsabilidad del daño creado*, se establece más bien en función de la capacidad económica

---

<sup>22</sup> GAGO – LABANDEIRA, (2001), *l.c.*, 179–185.

del sujeto fiscal, lo cual también se separa de los principios de la reforma fiscal verde.

El impuesto sobre alojamientos turísticos comenzó a aplicarse en mayo de 2002 y parece haber terminado su corto periplo al año de su implantación. En este tiempo, corto y poco significativo para determinar su verdadero impacto sobre la economía y el medio ambiente de las Islas Baleares se le ha criticado desde diversos frentes. El uso de los recursos, esto es el Fondo para la rehabilitación de espacios turístico, parece no haber satisfecho a todos y se critica, por ejemplo, que se haya dedicado más dinero a promoción que a la conservación del patrimonio natural y cultural o mitigación de los efectos negativos del turismo<sup>23</sup>.

Por otro lado, algunos empresarios hoteleros han rechazado la medida y boicoteado el impuesto, argumentando pérdidas de clientes que no están dispuestos a pagar más, y sin embargo, se ha producido una subida general de precios sin información acerca de cuáles son los motivos y qué es lo que está pagando el turista realmente. Ya hemos visto cómo el mercado alemán es el más afectado por la caída de número de visitantes y, sin embargo, la sociedad alemana es una de las más concienciadas acerca de la responsabilidad ciudadana en la problemática ambiental y uno de los estados que mejor ha implantado la reforma fiscal verde. Utilizar la ecotasa como arma arrojadiza no ha sido exclusivo de los grandes hoteleros, sino muy especialmente de los tour-operadores que querían desviar a sus clientes hacia destinos más flexibles respecto a los precios y que, por tanto, iban a generar beneficios más suculentos.

### **3. ¿Es posible exportar la experiencia? El debate en Andalucía**

El debate surgido a partir de la iniciativa del gobierno balear y su corta experiencia con la implantación de la ecotasa ha sido suficiente para interpelear a otras sociedades y territorios, no sólo sobre el modelo turístico más adecuado sino también sobre la necesidad de incorporar medidas fiscales como instrumento de gestión de la crisis ambiental.

Aunque nos vamos a centrar en el caso de Andalucía, conviene hacer

---

<sup>23</sup> M. BLÁZQUEZ SALOM, (2002), "¿A qué se destina la ecotasa?", *Revista on line de la Universidad Autónoma del Estado de México*. Periplo Sustentable. Espacio de Análisis y reflexión sobre turismo sostenible. [www.uaemex.mx](http://www.uaemex.mx).

mención, por ejemplo, a Canarias, y en concreto de la isla de Lanzarote. La isla fue declarada “Reserva de la Biosfera” por el Programa MAB de la UNESCO en 1993, atendiendo a sus valores ambientales y la singularidad de su paisaje. Este acontecimiento condujo a un amplio y ambicioso proyecto conocido como la “Estrategia Lanzarote en la Biosfera”, que provocó un gran debate social sobre los límites de la isla y el colapso de recursos naturales y degradación del medio que podría producirse a corto plazo si no se intervenía para controlar el crecimiento turístico. Los responsables tomaron buena nota y aprobaron una medida pionera y valiente, que, si bien no ha tenido la repercusión mediática de la ecotasa, puede considerarse mucho más radical: la moratoria turística. En realidad se trata de una revisión del Plan Insular de Ordenación del Territorio que congela las nuevas licencias para plazas turísticas. Sólo se construirán las ya otorgadas, y, entre estas, sólo las hoteleras y de cuatro estrellas o categoría superior. Estas condiciones suponen, a pesar de que pueda parecer muy restrictivo, la construcción de unas 10.700 plazas hasta 2010, fecha en la que se revisará el proyecto y en la que, todo parece indicar, se congelará definitivamente el crecimiento<sup>24</sup>.

La posición del Cabildo de Lanzarote es precisamente la de impulsar una reforma fiscal que permita financiar y compensar las medidas que se derivan de la “Estrategia de Lanzarote en la Biosfera”, y en concreto, la moratoria turística. Como se extrae del diagnóstico del citado documento, el crecimiento turístico es prácticamente la única manera de financiar los servicios ambientales y la reparación de los daños provocados por la presión humana en el territorio limitado de la isla. Se trata de encontrar alternativas e impedir la destrucción de un patrimonio declarado de toda la humanidad. Hasta el momento no se ha avanzado en las negociaciones con el gobierno canario, aunque los últimos pasos en la política turística a nivel autonómico dan pie para pensar que pueda llegarse a un acuerdo. Por el momento, a través de la iniciativa europea Life, el Cabildo de Lanzarote ha comenzado los primeros estudios.

Durante los primeros meses del año 2002, se produjo un debate intenso en la sociedad andaluza sobre la posibilidad de implantar la ecotasa turística en nuestra comunidad. De hecho se creó un grupo de trabajo en el Parlamento Andaluz cuyos resultados en forma de dictamen fueron sometidos a la consideración del Pleno de la Cámara.

---

<sup>24</sup> Una información extensa y completa en la página CABILDO DE LANZAROTE, (2002), [www.cabidodelanzarote.com](http://www.cabidodelanzarote.com).

Sin embargo, parece necesario y previo, aunque sea brevemente, señalar cuál es el papel del turismo en Andalucía y cómo se configura el sistema turístico en líneas generales.

En primer lugar podemos decir que para Andalucía el turismo representa un sector estratégico, si bien es cierto que, frente al discurso oficial y más optimista, su peso en la economía andaluza (participación en el PIB) ha sido descendente en los últimos años. Los siguientes cuadros resumen las cifras más significativas:

CUADRO 2  
Evolución del número de turistas

1998	1999	Var. 98/99	2000	Var. 99/00	2001	Var. 00/01	2002	Var. 01/02
18.143.000	19.271.128	6,2%	19.780.000	2,6%	20.800.000	10,9%	21.000.000	1,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de Balances anuales SAETA. Junta de Andalucía.

CUADRO 3  
Evolución de otros indicadores

	1999	2000	2001	2002	Var 99/02
<b>Ingresos por turismo (mill. de euros)</b>	11.960	13.000	13.160	13.643	12%(*)
<b>Participación en el P.I.B. andaluz</b>	15%	14%	13%	12,5%	-2,5%
<b>Empleo directo e indirecto</b>	125.000	259.000	211.000	260.543	52%

Fuente: Elaboración propia a partir de Balances anuales SAETA. Junta de Andalucía.

(\*) SAETA advierte que este incremento no tiene en cuenta la inflación, si esto fuera así, por ejemplo, el porcentaje entre 2001 y 2002 sería negativo (-2,4%)

**CUADRO 4**  
**Evolución entradas turistas según comunidades autónomas de destino**  
**(2001-2002)**

	<b>Año 2002</b>	<b>% Total</b>	<b>Tasa de Variación Interanual</b>
<b>TOTAL</b>	51.747.715	100	3,3
<b>CC.AA. TURÍSTICAS</b>	47.605.577	92	3,1
<b>Cataluña</b>	11.572.660	22,4	15,2
<b>Canarias</b>	10.648.142	20,6	-1,8
<b>Baleares</b>	9.581.286	18,5	-7,9
<b>Andalucía</b>	7.422.339	14,3	2,8
<b>C. Valenciana y Murcia</b>	5.369.679	10,4	6,1
<b>Madrid</b>	3.011.481	5,8	-2,3
<b>CORNISA CANTABRICA</b>	2.114.425	4,1	18,1
<b>RESTO COMUNIDADES</b>	2.027.713	3,9	23,2

*Elaboración propia a partir de datos del Instituto de Estudios Turísticos. Ministerio de Economía.*

Como comentario a estas cifras se puede afirmar que el turismo tiene un peso importante en la economía andaluza, especialmente en términos de empleo. Las características del mercado y aspectos intrínsecos al destino han permitido que Andalucía supere el último año con cifras positivas, aunque se evidencia un estancamiento que, según las previsiones y dadas las condiciones de inseguridad económica y política mundiales, continuará al menos durante 2003.

Al margen de las cifras, el modelo turístico andaluz tiene unas características propias y una estructura organizativa que condiciona su posición futura en el mercado y que vamos a tratar de resumir.

La historia del turismo como fenómeno de masas en Andalucía comienza de manera muy parecida a otros enclaves del Mediterráneo español. En la década de los sesenta y, sobre todo, durante los setenta, crece espectacularmente la demanda de turismo litoral por parte de los mercados europeos y

también, aunque algo más débil, por parte del mercado doméstico español. Se trata de un proceso rápido al que se responde también de una manera poco planificada, superados por la necesidad de divisas y de apertura hacia el exterior, y por el descubrimiento de una vía segura de crecimiento y desarrollo en momentos de expansión del sistema económico español.

El resultado ha condicionado bastante el modelo turístico y, en el caso de Andalucía, ha favorecido durante años la opción de cantidad por calidad, es decir, se ha favorecido un turismo masivo, cuantitativamente importante aunque con un gasto medio bajo. El factor precio, en el que han jugado un papel clave los operadores (por cierto no andaluces), ha sido esencial en la captación de mercados, ofreciéndose paquetes turísticos a precios realmente asequibles y favoreciendo un aumento constante de turistas desde los principales mercados europeos y del resto del estado. Este hecho, sin embargo, no ha sido proporcional al incremento de ingresos por turismo, dado que se trataba de un turista con un gasto medio diario inferior al de otros destinos. Es importante observar cómo los ingresos por turismo no han crecido en la misma proporción que el número de turistas (obsérvese cuadro tres), lo cual ilustra bastante bien este hecho. La opción de cantidad también implica una mayor presión sobre los recursos, un aumento de los problemas de saturación de capacidad de carga y, en definitiva, un turismo más impactante y destructor.

Otro aspecto importante del turismo andaluz ha sido su especialización talasotrópica. A pesar de la gran variedad y riqueza del patrimonio natural y cultural andaluz, somos una potencia en sol y playa, como lo demuestra el hecho de que en los 100 km. de litoral de la Costa del Sol Occidental se concentre casi el 50% de la oferta de plazas hoteleras de Andalucía. En la mayoría de los mercados, incluido el interno, tenemos una imagen consolidada de destino litoral casi exclusivo. Sin embargo, esta especialización tiene algunos inconvenientes: un nivel de concentración que produce saturación de algunos enclaves, una distribución territorial nada equilibradora de los beneficios económicos y sociales del turismo, una opción por el segmento de demanda con menor gasto medio diario, un impacto ambiental muy fuerte.

Como dato positivo, sobre todo en tiempos de crisis del turismo internacional, podemos señalar una composición de mercados muy equilibrada, con un ligero porcentaje de turismo interno superior al turismo extranjero. La relativa independencia respecto a mercados como el alemán o el británico, al contrario de lo que señalábamos para Baleares, y exceptuando algunos

enclaves, ha permitido que las cifras de número de turistas globales para Andalucía no presenten resultados negativos.

Desde el punto de vista de la oferta la primera consideración deriva de todo lo anterior: el producto turístico andaluz tiene una escasa diversificación y presenta un gran desequilibrio territorial. Este dato debe situarse en un contexto de cambio en los intereses de la demanda hacia otros turismos genéricos como el urbano, rural o ambiental, y también, hacia turismos específicos relacionados como el cultural, congresos, activo... Por otro lado, el Plan General de Turismo de Andalucía señala aspectos preocupantes en la estructura empresarial turística. Por ejemplo, se alerta sobre la pequeña dimensión de las explotaciones, los numerosos centros de decisión en la intermediación y gestión de hoteles de mayor categoría y más profesionalizados que se encuentran fuera de Andalucía, el peligro real de obsolescencia de los establecimientos, la falta de inversiones en formación... A todo ello hay que añadir la concurrencia de “un grave problema en el sector turístico en Andalucía, pues en él se oculta el denominado turismo residencial que supone un 60% del total, en el que tiene que decir mucho el sector de la construcción, caracterizado en algunas ocasiones por un afán especulativo y destructor, sobre todo en algunos municipios en los que se les ha facilitado la obtención de plusvalías en sacrificio y constante conflicto no sólo con el resto de los ciudadanos, sino incluso con el sector hotelero”<sup>25</sup>.

Resumiendo, podríamos sugerir que Andalucía se ha convertido una potencia receptora de turismo, que explota fundamentalmente sus ventajas comparativas respecto a otros destinos (sol, playas, gente acogedora...) pero que ha invertido poco en aumentar sus ventajas competitivas (formación y profesionalidad, calidad en destinos y servicios, investigación, creación de tejido empresarial cohesionado, exportación de servicios y producción turística, gestión ambiental, planificación integral de destinos...). ¿Hasta cuándo podremos mantener una situación de privilegio basada en la explotación de un patrimonio bruto cada vez más desgastado por un uso no planificado? ¿Qué pasará cuando otros espacios con similares ventajas comparativas alcancen un nivel de penetración en los mercados equiparable al nuestro? ¿Cuál es nuestra estrategia de diferenciación? A pesar de las resistencias al cambio y del inmovilismo de quien no tiene una visión a largo plazo, el modelo turístico de Andalucía también exige, como en otros

---

<sup>25</sup> Dictamen del Grupo de Trabajo “Ecotasa y Fiscalidad ambiental”, Parlamento de Andalucía, mayo 2002.

destinos españoles, una reflexión y una revolución estructural.

La ecotasa de Baleares sirvió, como señalábamos, para suscitar el primer debate del sector sobre el futuro turístico en Andalucía. Al margen de una buena cantidad de informes económicos y jurídicos sobre la aplicación del ecoimpuesto en Andalucía<sup>26</sup>, pareció existir un gran consenso en que una medida aislada de carácter fiscal era una intervención imprudente y poco significativa. El propio grupo de trabajo parlamentario que había surgido con el nombre de “Ecotasa y fiscalidad ambiental” acabó convirtiéndose en una experiencia de reflexión sobre sostenibilidad y fiscalidad, y poco se habló estrictamente de ecotasa.

El sector turístico andaluz, en general, no está tan sensibilizado y concienciado respecto a la importancia del medio ambiente como principal materia prima de la producción turística. Parece que, aunque esta consideración cambia rápidamente al hilo de las exigencias de la demanda, no hay en Andalucía un sector dispuesto a revisar y modificar los comportamientos ambientales. Una medida como la ecotasa levanta, sólo a nivel de propuesta, agudas suspicacias y polémicas porque sólo se entiende como una amenaza a la rentabilidad económica del sector. A ello se une la fragmentación empresarial y la falta de cohesión que impediría el acuerdo sobre medidas o actuaciones globales.

El modelo turístico andaluz también es diferente al de otros espacios turísticos. ¿Sería razonable en el caso de Andalucía que la carga fiscal se dirigiera precisamente a los alojamientos hoteleros o a la pequeña proporción de alojamientos residenciales reglados? Este sistema podría ocultar la doble trampa de castigar a quien menos impacta sobre el medio y recortar lo recaudado a una mínima expresión al no contemplar la forma más habitual de alojamiento en Andalucía que es la segunda residencia.

Por otro lado, la práctica y la evolución turística que antes hemos comentado parecen insistir en la necesidad de actuaciones mucho más ambiciosas que las medidas de orden fiscal. El propio dictamen del grupo de trabajo del Parlamento de Andalucía reconoce que no tiene sentido implantar una ecotasa turística y a la vez estar autorizando o permitiendo el desarrollo de proyectos turísticos-inmobiliarios antiecológicos en el litoral o en espacios naturales protegidos.

---

<sup>26</sup> Como ejemplo: VILLENA Y OTROS, (2001), *Análisis económico de los ecoimpuestos. Especial referencia a una ecotasa turística en Andalucía*, Consejería de Turismo y Deporte, Junta de Andalucía.

#### **4. A modo de conclusión: Bases para un turismo sostenible en Andalucía**

En resumen, el debate sobre la ecotasa en Andalucía ha servido fundamentalmente para tres cosas:

- En primer lugar, para plantear la evidencia de que *el turismo no es una "industria sin humos"* y que genera impactos ambientales, sociales y económicos que pueden considerarse sin paliativos como negativos.
- En segundo lugar, que el planteamiento anterior exige un cambio de modelo turístico que incluya *un procedimiento global de intervención*, es decir, medidas incentivadoras, legislativas, de ordenación del territorio y planificación, y también de carácter fiscal.
- En tercer lugar, que la fiscalidad ambiental no debe ser ni una propuesta recaudatoria parcial (como la ecotasa) ni una exigencia exclusiva para el sector turístico, sino que tiene que convertirse en uno de los pilares fundamentales de un *sistema económico que camine hacia la sostenibilidad*.

Como hemos dicho, el turismo es sostenible cuando se integra plenamente en el entorno natural y utiliza de manera racional los recursos, pero también cuando genera empleo y renta en los espacios receptores, cuando fomenta la identidad cultural de una comunidad, favoreciendo la puesta en valor de su patrimonio natural y cultural y respeta su autenticidad y diferencia, cuando sus beneficios revierten en una mejora permanente de la calidad de vida de los visitantes y de los visitados, cuando el turismo no es ghetto, no es nueva colonización económica y nueva versión de la depredación de los recursos en este mundo globalizado.

No se trata, por tanto, de pintar de verde nuestros espacios turísticos, ni siquiera de que aparentemente podamos considerarlos productos de bajo impacto ambiental. ¿Cuáles son los auténticos cambios que necesitamos para caminar hacia otro modelo turístico?

En Comunidades Autónomas como Andalucía, donde el turismo representa un sector económico estratégico y en el que se están depositando grandes expectativas de futuro, una planificación que se asiente sobre principios aceptados mayoritariamente y que garanticen el control social del modelo es una prioridad. Algunos de estos principios orientadores podrían ser: globalidad, integración de escalas, calidad, continuidad, diversidad y equilibrio.

La primera cuestión es la necesidad de abordar el turismo en Andalucía

con una estrategia *global de sostenibilidad*, no sólo como sector sino incluso como parte del conjunto del sistema económico andaluz. Es cierto que desde que se creó la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía se ha avanzado mucho en la formación de un cuerpo normativo y organizativo en el ámbito de un sector que, hasta hace bien poco, era considerado secundario, incluso desde el punto de vista institucional. Sin embargo convendría dar coherencia a esos esfuerzos, sentando las bases de un modelo turístico renovado y competitivo en el que se identifiquen y coordinen las intervenciones legislativas, fiscales, de planificación, de promoción, de orientación de los productos turísticos etc. Y a su vez que pueda ser percibido y entendido como parte de un proyecto económico para Andalucía a largo plazo.

Por otro lado, como cualquier sistema de base territorial, el turismo tiene una fuerte dimensión interescalar. Es decir, *toda estrategia de planificación debe basarse en un modelo que integre las diferentes escalas espaciales*, de manera que no puedan surgir contradicciones en el ámbito de programas o actuaciones concretas y que no puedan desarrollarse fenómenos de desequilibrio del sistema. Esto significa que se produce una necesaria sinergia entre los distintos niveles de la administración pública e incluso entre los distintos departamentos de una misma administración. La coordinación es absolutamente imprescindible para el cambio de modelo y, a pesar de que pueda pensarse que es algo muy obvio, está bien lejos de conseguirse en la práctica. Identificar un hilo conductor entre las políticas sectoriales y de diferente ámbito territorial es una tarea muy complicada en estos momentos, mezclándose los argumentos del reparto competencial con enfrentamientos que sólo se entiende en clave interna o externa de partidos políticos. Una pobreza que nos está perjudicando enormemente.

Por otro lado, el turismo debe ser una actividad que proporcione *calidad de vida al turista y a las poblaciones receptoras del turismo*. Si analizamos el turismo desde el punto de vista del visitante tendremos que modificar también nuestras percepciones con respecto a concepciones del pasado: la calidad de vida es un concepto muy integral que se refiere a la experiencia global del turista y no sólo a las características de los servicios estrictamente contratados. Eso quiere decir que de nada nos serviría una perfecta infraestructura de alojamiento si no hemos resuelto el saneamiento urbano. Igualmente negativa es una aglomeración turística que impide al visitante disfrutar plenamente de los recursos. Si lo analizamos desde el punto de vista del residente, cualquier pérdida de bienestar u oportunidades que esté directa-

mente relacionada con el desarrollo del turismo, favorecerá actitudes de rechazo e incluso de boicot. Por el contrario, los habitantes de los territorios turísticos deben percibir directamente los beneficios sobre su economía, sobre la mejora de la calidad ambiental, sobre la conservación y valorización de su patrimonio natural y cultural, sobre las posibilidades de intercambio, que les reporta la presencia de turistas.

El tercer principio sería el de *continuidad o permanencia*. Un turismo que se organice según los principios del consumo depredador y la rentabilidad a corto plazo no pasará de ser una actividad coyuntural, desequilibradora y negativa para los territorios afectados. La continuidad del turismo desde una perspectiva económica y ambiental significa mantener intactas sus posibilidades de desarrollo en el futuro, es decir, utilizar los recursos como un auténtico capital que debe conservarse para garantizar la producción de rentas de una forma permanente. Es cierto que en el turismo se están depositando grandes expectativas (quizá demasiadas) como pilar de progreso económico y social para muchos espacios que buscan alternativas a actividades en crisis. Sin embargo, y como ocurre en muchas facetas de la vida, la urgencia conduce a la precipitación y la precipitación al error. En numerosas ocasiones el crecimiento rápido y poco controlado de la actividad turística ha sido el responsable de la destrucción del atractivo del destino, ha generado procesos de declive y abandono y, por fin, una crisis que debe remontarse desde situaciones de degradación y agotamiento de los modelos difícilmente recuperables. Los procesos rápidos, por otro lado, dificultan la capacidad de reacción ante posibles disfunciones, desviaciones o impactos no previstos, con lo que acabamos perdiendo el control e imponiendo la inercia irreflexiva en decisiones cruciales para el futuro. Por tanto, es negativo crecer rápido y mal. Es positivo el desarrollo durable y de calidad.

En esta misma línea podríamos rescatar el concepto de diversidad que tanta importancia tiene en el estudio de los sistemas naturales. Como es bien sabido, la diversidad es una buena medida para el control de los cambios que se están produciendo en los ecosistemas y una expresión de su organización: una pérdida de diversidad siempre significa problemas. Este mismo planteamiento de sistemas ha sido utilizado por sociólogos y antropólogos que han investigado la “buena salud” de una comunidad humana por su riqueza y variedad etnocultural<sup>27</sup>. Es más, parece claro que una y otra diversidad están

---

<sup>27</sup> F. DÍAZ PINEDA – J. M. DE MIGUEL, (1998), *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*, Mundi Prensa.

íntimamente relacionadas. Sin embargo las tendencias emergentes son hacia la homogeneización ecológica, cultural y económica, y el turismo ha contribuido en no pocas ocasiones a ello. Podríamos estudiar la diversidad como principio del nuevo modelo turístico desde dos puntos de vista: por un lado, el turismo que se convierte en monocultivo económico hace que las sociedades se vuelvan vulnerables y frágiles en el sistema global; por otro lado, el turismo que destruye diversidad introduce elementos de desorganización que se vuelven contra el propio sistema.

Todos podemos imaginar espacios turísticos andaluces donde la mayoría de la población depende de la actividad turística para sobrevivir. Coinciden con zonas de crecimiento rápido, sin control, y en las que empiezan a plantearse graves problemas de continuidad y de competitividad: una economía local que depende de una actividad en crisis y que tiene que buscar recambio en una situación de absoluta emergencia, habiendo generado un coste de oportunidad al abandonar actividades diversas que otorgaban estabilidad en el sistema. En Andalucía, no está ocurriendo sólo en zonas litorales, algo parecido vemos en el interior, especialmente donde existen espacios naturales protegidos. El turismo no puede ni debe ser la *única* alternativa a las actividades tradicionales de las áreas rurales. Imaginamos que el turismo puede implantarse en cualquier territorio en las mismas condiciones y con las mismas características, y trasladamos modelos, que ya son un fracaso en las zonas litorales, a los espacios interiores (Cazorla, la Alpujarra granadina, Grazalema). La diversidad no es sólo una recomendación para mantener la fortaleza económica, es una exigencia de la propia variedad de nuestros espacios turísticos.

Por otro lado, el turismo se ha convertido en factor homogeneizador de la sociedad y la cultura, trasladando los esquemas de pensamiento y las formas de vida desde los lugares de origen a los lugares de destino, teniendo en cuenta, además, que el turismo es un claro reflejo del orden económico internacional y una reproducción de las relaciones desiguales y de dominio Norte-Sur en todas las escalas. Como recoge la OMT<sup>28</sup>, los impactos sociales que provocan las actividades turísticas en el territorio de destino tienen que ver con la imposición de estándares culturales que son ajenos a estas poblaciones pero que funcionan como efecto demostración en un contexto de la “aldea global”: costumbres, valores, pautas de conducta, lengua, sistemas de consumo etc. Todo ello genera o bien un rechazo y oposición de

<sup>28</sup> INSKEEP - YUNIS, (1999), *l. c.*

la población local que hace difícil la permanencia de las actividades turísticas, o fenómenos de aculturación y pérdida de autenticidad que finalmente hacen poco atractivos estos espacios para el turismo y se reinicia el ciclo de crisis<sup>29</sup>.

Por último, *el turismo sostenible debe basarse en un principio de equilibrio*. El turismo forma parte de un sistema económico que ha favorecido un reparto injusto de la riqueza en el nivel social y territorial; o incluso lo ha impulsado en muchos casos. Las “ventajas” del boom turístico de los años 60 y 70 en el mediterráneo español explican, en gran parte, los “inconvenientes” de una política de infraestructuras y equipamientos públicos que ha favorecido la desigualdad y la falta de oportunidades para muchos territorios, y ha creado conflictos por el uso de los recursos esenciales como el suelo o el agua<sup>30</sup>. Por otro lado, el carácter fordista de muchos desarrollos turísticos no ha permitido una distribución equitativa de los beneficios del turismo entre los grupos sociales de los lugares receptores<sup>31</sup>.

Desde los principios transversales que podrían orientar la estrategia turística andaluza hacia la sostenibilidad se derivarán actuaciones y propuestas más concretas que se refieren a la gestión del nuevo modelo. Tendrán que generarse a partir del diálogo y la interacción de todos los elementos que tienen que ver con el desarrollo del turismo, pero no queremos acabar sin poner de relieve algunos aspectos como punto de partida:

1. La necesaria *participación del turismo en la ordenación global de la fiscalidad ambiental en Andalucía*. En el marco de la redacción de la prometida Ley de Fiscalidad Ambiental, se está discutiendo si el turismo debe o no debe ser considerado como actividad incluida en esa reforma fiscal verde. Podemos estar en desacuerdo con castigar al turismo con medidas parciales y exclusivas (ecotasa), pero parece poco serio seguir manteniendo que se trata de una actividad inocua ambientalmente o que por su carácter estratégico debe mantener la

---

<sup>29</sup> M. PÉREZ DE LAS HERAS, (1999), *La guía del Ecoturismo: o cómo conservar la naturaleza a través del turismo*, Mundi Prensa, pp. 121 y ss.

<sup>30</sup> Me refiero al Plan Hidrológico Nacional, en fase de aprobación, que ha provocado una reacción de rechazo en las comunidades autónomas del interior (Aragón), y en la que se han manejado, entre otros, los argumentos del desarrollo turístico de Cataluña, Valencia y Murcia.

<sup>31</sup> Ver VERA Y OTROS, (1997), *o. p.*

impunidad en la que se está moviendo en los últimos años respecto al medio ambiente. La ley de Fiscalidad Ambiental debe contemplar medidas para el turismo<sup>32</sup>.

2. Una de las figuras más prometedoras, pero quizá algo vacía de contenido, que ha propiciado la nueva Ley General de Turismo de Andalucía, es el *Municipio Turístico*<sup>33</sup>. Con anterioridad hemos mencionado la posibilidad de que la unidad municipal, quizá comarcal, se convierta en un espacio idóneo para la planificación de medidas fiscales y de ordenación del territorio en relación a esta actividad. Es imprescindible solucionar el tema de la financiación de los municipios turísticos, que está en el origen de todos los procesos especulativos. La administración autónoma reconoce que los municipios han de prestar los servicios públicos necesarios a la población turística y pretende crear mecanismos compensatorios para que esto sea posible sin perjuicio para los ciudadanos residentes. La cruz de esta iniciativa es la tremenda indeterminación del decreto, que habla vagamente de “convenios” con las distintas Consejerías para paliar déficit estructurales o mejorar la calidad de los servicios pero que ni establece un mecanismo estructural y con continuidad ni determina cuál será la vinculación y el alcance de estas actuaciones sectoriales (artículos 13 y 14).
3. *Sensibilización, formación e investigación* son herramientas decisivas en la mejora de la calidad de los espacios turísticos andaluces. El primer paso es la progresiva mentalización de la sociedad andaluza de la importancia, pero también de los límites y riesgos, que tiene esta actividad económica y de las implicaciones que puede llegar a tener ser un “buen anfitrión”, no sólo por la actitud de acogida y generosidad para con los visitantes, sino también por una autovaloración del espacio que abrimos al mundo, que para nosotros, antes que para nadie, debe ser único. Por otro lado, mejorar el producto turístico andaluz exige formación de calidad e investigación turística, que hoy por hoy están muy poco desarrolladas en Andalucía. La capacidad de innovación, de gestión a partir de nuevas fórmulas tecnológicas y profesionales, la adaptación a las exigencias de la demanda, la incorporación de siste-

<sup>32</sup> Así lo recoge el documento de la CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, *Bases para la Agenda 21 de Andalucía*, p. 59.

<sup>33</sup> Decreto 158/2002 de 28 de mayo, de Municipio Turístico.

mas de gestión ambiental y de calidad, están en la línea de superar las inercias basadas en la gratuidad de explotar las ventajas comparativas e iniciar esfuerzos por desarrollar ventajas competitivas.

4. Una vez que se ha optado por un cambio de rumbo en el modelo son imprescindibles instrumentos que nos permitan controlar el proceso de manera permanente e intervenir siempre que sea necesario para evitar desviaciones. Esta es la utilidad de los *sistemas de indicadores de sostenibilidad turística*, una apuesta que se está desarrollando a partir de las experiencias de Auditorías Ambientales Municipales y Agendas Locales 21, por grupos de investigación y consultoras. El objetivo es contar con un paquete significativo de parámetros que, medidos periódicamente, nos ofrecen una fotografía del turismo y su incidencia espacial, de manera que permitan reorientar las intervenciones y actuaciones públicas y privadas en relación a las metas que se han planteado previamente. Los sistemas de indicadores tienen una tremenda utilidad como herramienta estratégica, de participación social y de evaluación, pero también como complemento metodológico en los estudios de impacto ambiental y de capacidad de carga turística.
5. Otro aspecto que no debe obviarse en la conformación de un nuevo modelo es la *eficiencia y orientación de las inversiones públicas*. No se discute el papel de la administración como garante del patrimonio, impulsora de políticas que favorezcan prácticas sostenibles y de valores de equidad y solidaridad. No podemos esperar que se produzcan cambios significativos en el modelo turístico si no existe un claro compromiso del sector público en este sentido. El presupuesto de turismo ha aumentado generosamente en los últimos seis años en Andalucía, pero ¿cómo se están distribuyendo los recursos?, ¿cuál es la relación entre los turistas e ingresos por turismo y el gasto público en captación de mercados, promociones y publicidad?, ¿cuál es la proporción destinada a invertir en mejora y diversificación del producto?, etc<sup>34</sup>. La evaluación de las políticas públicas es necesaria en todos los ámbitos de actuación y en el turismo conviene especialmente para dar

---

<sup>34</sup> Un informe publicado por *Editur* anualmente destaca a Andalucía como una de las Comunidades Autónomas más ineficientes en su gasto de promoción. Si Cataluña recibe 487 € por cada euro invertido, Andalucía recibe 73 €. La proporción ha bajado respecto al año anterior en Andalucía (2001: Cataluña 431 €, Andalucía 104 €). *Editur* (2002) nº 2, p. 188; *Editur* (2003) nº 2 p. 245.

coherencia y autoridad a las intervenciones que impliquen al sector privado, a las sociedades receptoras y al consumidor.

6. Por último, a la empresa turística andaluza también debe exigírsele un mayor grado de compromiso en tres áreas básicamente:
  - La orientación hacia la calidad por encima de la cantidad, lo que supone una apuesta por obtener beneficios a largo plazo y orientar la captación de clientes en función de otros factores además del precio. También significa un compromiso social con los recursos que son de todos los andaluces y un impulso a la eficiencia de los procesos productivos (nuevas tecnologías e innovación de sistemas de gestión) y a las posibilidades multiplicadoras de la actividad turística en el conjunto de la economía andaluza.
  - La implicación en la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores, elemento esencial de la experiencia del turista y que, hoy por hoy, sufren una gran inestabilidad y condiciones negativas en el empleo.
  - El reto de fortalecer la empresa turística andaluza con una mayor disposición al asociacionismo y la integración y, también, con un posicionamiento claro y decidido hacia la internacionalización de la industria, rompiendo la dinámica tradicional de vender destinos y favoreciendo la producción turística en su conjunto.

De Andalucía se ha dicho en muchas ocasiones que es la tierra de la dependencia económica y del modelo colonial en la explotación de sus recursos. No cabe duda de que nuestro patrimonio natural y cultural es el nuevo mineral de la sociedad del ocio. A pesar de las inercias históricas, la Andalucía del siglo XXI exige un modelo propio de desarrollo socioeconómico y un control autónomo de los recursos que pueden ser esenciales para las futuras generaciones de andaluces. Ojalá que el debate sobre el conflicto entre el turismo y el medio ambiente favorezca una cultura de la sostenibilidad que nos permita ser un pueblo pionero y comprometido con el cambio de rumbo en las relaciones hombre-naturaleza.

### Referencias bibliográficas

- AGUILO – RIERA – ROSELLÓ, (2001), *Un modelo dinámico para la demanda turística en las Islas Baleares. Una evaluación del efecto precio del Impuesto Turístico*, Document de Treball, nº 29, UIB.
- BLÁZQUEZ SALOM, M., (1999) “Gestión ambiental de destinos turísticos. Las Islas Baleares”, en las *Actas de las II jornadas de turismo: turismo y medio ambiente*, Escuela Universitaria de Jerez de la Frontera. Universidad de Cádiz.
- BLÁZQUEZ SALOM, M., (2002), “¿A qué se destina la ecotasa?”, *Revista on line de la Universidad Autónoma del Estado de México*, Periplo Sustentable. Espacio de Análisis y reflexión sobre turismo sostenible. [www.uaemex.mx](http://www.uaemex.mx).
- CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTE, (2003), *Plan General de Turismo de Andalucía*. Se puede consultar en la página Web de la Consejería.
- FURIO, E., (1996), *Economía, turismo y medio ambiente*, Universidad de Valencia.
- GAGO – LABANDEIRA, (2002), “Turismo y fiscalidad ambiental”, *Papeles de Economía Española*, nº 87, pp. 179–186.
- INSKEEP – YUNIS, (1999), *Desarrollo Turístico Sostenible: Guía para las administraciones locales*, OMT.
- Ley Balear 7/2001, de 23 de Abril del Impuesto sobre las Estancias en empresas turísticas de Alojamiento, destinado a la dotación del Fondo para la Mejora de la Actividad Turística y la preservación del Medio Ambiente. (BOE 125, 25 de Mayo)
- LICKORISH, L. J. – JENKINS, C. L., (2000), *Una introducción al turismo*, Síntesis.
- RUIZ BAUDRIHAYE, J. A., (2000), “¿Cuántos turistas queremos?”, *Estudios Turísticos* nº 143, pp. 111–120.
- RULLÁN, O., (1999), “Crecimiento y política territorial en las Islas Baleares (1955–2000)”, *Estudios Geográficos*, tomo LX, nº 236.
- VERA, F. J. Y OTROS, (1997), *Análisis territorial del turismo*, Ariel.
- VILLENA Y OTROS, (2001), *Análisis económico de los ecoimpuestos. Especial referencia a una ecotasa turística en Andalucía*, Consejería de Turismo y Deporte, Junta de Andalucía.