

EMPRESARIADO HOTELERO E IMPLEMENTACIÓN DE UN IMPUESTO TURÍSTICO: EL CASO DE LA «ECOTASA» EN BALEARES

Joan Amer Fernández

Universitat de les Illes Balears

RESUMEN

La implementación del impuesto turístico «ecotasa» en Baleares fue planteado desde el gobierno autonómico isleño como una medida para hacer frente a los impactos derivados de la actividad turística. En este artículo se estudian las posiciones del empresariado hotelero ante la implementación de este impuesto. El contexto turístico balear en el que surge el impuesto también es analizado, así como los planteamientos de las administraciones públicas sobre el impuesto (tanto del gobierno autonómico como del español).

Palabras clave: política turística, empresariado hotelero, impuesto turístico, destino turístico maduro.

ABSTRACT

Implementation of tourist tax, called «ecotax», is mended to be a policy instrument for affording tourist impacts in the Balearics. Hoteliers positions around this tax are investigated in this article. According to them this policy threatens seriously tourist activity, since it increases holiday costs. Balearic tourist context, at the moment of «ecotax», and «ecotax» positions by Balearic and Spanish governments are also analysed.

Key words: tourism policy, hotel entrepreneur, tourist tax, mature tourist resort.

Fecha de recepción: 11 de noviembre de 2003.

Fecha de aceptación: 15 de diciembre de 2003.

Departament de Ciències de la Terra. Universitat de les Illes Balears. Ctra. de Valldemossa, km. 7,5. 07071 PALMA. Balears. (España). E-mail: joanamer@uib.es

1. INTRODUCCIÓN

En 1999, llega por primera vez al poder del gobierno autonómico de Baleares una coalición de centroizquierda denominada «Pacto de Progreso». Entre las primeras medidas que anuncia se encuentra el estudio de la implantación de un impuesto ecoturístico, bautizado como «ecotasa». Después de una década de los noventa con una fuerte expansión turística en Baleares, en lo que se llama el tercer «boom» turístico de las Islas, se plantea la necesidad de implementar políticas que, primero, hagan frente a los impactos negativos del desarrollo turístico y que, segundo, incrementen la calidad del producto turístico. En este sentido, se entiende que la implantación del impuesto turístico «ecotasa» puede ayudar a avanzar en esas dos líneas. La «ecotasa» es un impuesto sobre las estancias en los alojamientos turísticos, y se planteó a razón de un euro por turista y noche.

La definición e implementación de políticas turísticas requiere de amplios consensos en los sectores donde afecta. En el caso de la ecotasa, este impuesto se ha visto rodeado de polémica manera permanente y no ha contado con el apoyo de un sector clave y estratégico en el modelo de turismo vacacional de Baleares: el empresariado hotelero. Finalmente, en el año 2003 los partidos de la coalición que impulsa la ecotasa pierden las elecciones, y el Partido Popular, en su regreso al poder autonómico en Baleares, impulsa la derogación de la «ecotasa» como una de sus primeras medidas.

2. EL CONTEXTO DE LA ECOTASA: LAS BALEARES, UN DESTINO TURÍSTICO MADURO

La economía y el turismo de Mallorca y Baleares, del año 1994 al año 2000, experimentan una fase de crecimiento muy fuerte, enmarcada en una etapa expansiva de la economía mundial, y especialmente, para el caso de Mallorca, de las economías europea y alemana. Esta expansión tiene consecuencias sociales y ecológicas, aparte de las económicas – por ejemplo, el PIB per cápita aumenta un 70'5% entre 1989 y 1999 (Cittib, 2001). En cuanto a las consecuencias ecológicas, el proceso turístico y económico de los años noventa en las Baleares comporta hábitos de consumo muy altos de agua, materias, energía y territorio y a su vez más pródigos en la producción de residuos. Así lo ponen de manifiesto los Indicadores de Sostenibilidad de las Islas Baleares (1989-1999), de la Conselleria de Turismo balear (Cittib, 2001; Blàzquez Salom, Murray Mas y Garau Muntaner, 2002). Referente a las consecuencias sociales, los mismos residentes notan de manera directa y en muchos hechos de la vida cotidiana una sensación de pérdida de calidad de vida, que sería a su vez un buen indicador de saturación (C. Picornell Bauzá y M. Picornell Cladera, 2002).

La etapa expansiva y sus consecuencias, así como todas las consecuencias del desarrollo turístico desde los años sesenta, están presentes detrás de los argumentos de proponer una ecotasa. El Govern de Balears se plantea conseguir financiación como una de las vías para hacer frente a esta situación. En la exposición de motivos de la Ley de la ecotasa se puede leer:

«Dada la insuficiencia de los medios procedentes de las fuentes estatales, resulta imprescindible encontrar fuentes de financiación adicional a cargo de las cuales sea posible implementar las políticas necesarias para que la actividad turística se pueda continuar desarrollando armónicamente y que este desarrollo no implique a medio y largo plazo un riesgo de deterioro irreversible del equilibrio económico y medioambiental, al cual la sociedad balear no puede renunciar» (BOPIB, 92, 4-05-01, p. 2173).

Para C. Picornell y M. Picornell (2002), la raíz del debate de la ecotasa está en el hecho que el turista se ha convertido en competidor con el residente en el consumo de recursos, disminuyendo cada vez más la calidad de vida para los segundos. Recuerden que el residente paga cada vez más externalidades que después el turista utiliza.

De 1992 a 1999 el número de turistas llegados a las Baleares crece en cinco millones de turistas —casi un millón por año—. El mercado balear se aprovecha indirectamente de las dificultades de los mercados competidores mediterráneos, por falta de conflictos armados y problemas de inestabilidad política. A esto hay que añadir el fuerte aumento de las plazas de uso turístico, que son las plazas que se ofertan en un mercado no regulado, calculadas en un 20% del total de las más de 500.000 plazas turísticas (C. Picornell Bauzá y M. Picornell Cladera, 2002). La misma Conselleria de Turismo, a partir de un estudio de una consultora, cifró estas plazas en un 15% del total¹. En cambio, las plazas hoteleras en todo este período se mantienen bastante estabilizadas. Esto es un dato que utilizan frecuentemente los empresarios hoteleros para señalar que las «culpables» de la saturación turística serían estas plazas no reguladas.

Distintos autores coinciden en señalar que entre el 1994 y el 2000 se ha producido un tercer desarrollo o «boom» turístico. C. Picornell y M. Picornell (2002) llaman esta fase de fuerte crecimiento turístico (1994-2000) como «el tercer desarrollo y segundo rejuvenecimiento» del modelo turístico de Baleares, utilizando la terminología de los ciclos de vida de un destino turístico. Blázquez, Murray y Garau (2002), a partir de Rullan (1999), hablan de «tercer boom» para referirse al hecho que desde 1993 la etapa internacional de la economía expansiva ha comportado un nuevo crecimiento turístico en Mallorca y ha incorporado las zonas rurales mallorquinas al mercado inmobiliario y turístico (para esto último ver también Binimelis (2002) y Salvà (2002)). El primer desarrollo o «boom» se produce en la década de los sesenta con la llegada del turismo de masas. El segundo se produce en la década de los ochenta con la construcción de los apartamentos turísticos como fórmula de alojamiento más barata que los hoteles.

También hay que considerar el contexto económico y político de estrictamente los cuatro últimos años (1999-2003), que es el marco donde se estudia la implementación del impuesto turístico «ecotasa».

En el plano económico, la situación económica y turística es de crecimiento los dos primeros años. El 1999 es el quinto año consecutivo con mucho crecimiento y ese año experimenta una punta todavía más pronunciada: debido principalmente al buen momento

1 Diario Última Hora, 27-11-00.

económico alemán y a los conflictos en otros destinos competidores del Mediterráneo. El 2000 registra índices de crecimiento similares a los de 1998: aumento, pero no tan fuerte como el de 1999, que fue un año excepcional. En cambio, en el 2001 se da una cierta ralentización, para pasar a tener un descenso del 9% el 2002. La evolución de los últimos años viene muy determinada por la economía y mercado turístico alemanes, y la economía y turistas británicos han permitido amortiguar el descenso. La ralentización o recesión económica de final de la legislatura viene ilustrada por el crecimiento del PIB de sólo el 0,24% en el año 2002, el más bajo de todo el Estado, y muy por debajo de las cifras de Cataluña y la Comunidad Valenciana (2,32% y 2,15%, respectivamente), según los datos de la unidad de estudios de la federación de cajas de ahorro FUNCAS².

Nueve empresas mayoristas turísticas (Tui-Ag, Thomas Cook, Rewe, Alltours, FTI, First Choice, Cosmos Group y My Travel Group) controlan el 96'9% del turismo británico y el 91% del alemán (cifras del año 2001)³. El proceso de concentración de los mayoristas británicos y alemanes, que llevan la gran mayoría de los turistas a las Baleares, da un paso de gigante a mediados del 2000 con la compra del primer mayorista británico (Thomson) por parte del grupo financiero (Preussag) propietario del primer mayorista alemán (TUI). Al mismo tiempo, Condor&Neckermann, segundo mayorista alemán, compra dos importantes mayoristas británicos, JMC y Thomas Cook. Después de esta compra, C&N, según cifras de la propia compañía, canaliza 2 millones de turistas a Baleares el 2000, casi el 20% del total de los turistas que llegan a las Baleares⁴. C&N pasa a llamarse Thomas Cook el 2002, pero continua siendo una empresa trasnacional con la dirección y la mayoría de capital en Alemania. Hay que añadir dos cosas para conocer su implicación en el mercado turístico balear. Primero Thomas Cook tiene participación en Iberostar, tercera cadena hotelera balear, y, segundo, este mayorista tiene la imagen de trabajar con el turismo de la franja más barata en Alemania, y ahora en Gran Bretaña con JMC. TUI también tiene implicación directa en la oferta turística de las Baleares porque es propietaria del 50% de las cadenas hoteleras Grupotel y Riu, sexta y séptima cadenas isleñas.

Los destinos competidores en turismo de sol y playa en el Mediterráneo están creciendo de manera acelerada en los últimos años, después de unos años de conflictos bélicos y políticos, sobretudo en los Balcanes y Turquía, que no les permitían desarrollarse. En el caso del mercado alemán, estos destinos son principalmente Turquía, Bulgaria y Croacia. La competencia es un motivo que sale en la exposición de motivos de la Ley:

«La expansión de los productos turísticos de los países del entorno mediterráneo, con unos costes menores y unos recursos menos explotados, podrían significar una seria competencia para nuestras islas, competencia que coyunturalmente se ha visto disminuida por diferentes circunstancias geopolíticas, pero que no se tiene que perder de vista a la hora de realizar los esfuerzos necesarios para el mantenimiento de la competitividad de nuestro producto» (BOPIB, 92, 4-05-01, p. 2173).

2 Periódicos Avui y Diario de Mallorca, 2-04-03.

3 Última Hora, 28-12-02.

4 El Mundo/El Día de Baleares, 23-02-01.

La expansión internacional de los hoteleros mallorquines en los últimos cuatro años (1999-2003) ha sido muy fuerte, especialmente en Centroamérica y en el Caribe —donde destacan República Dominicana y Riviera Maya (México)⁵—. En los años anteriores (1993-1998) las inversiones empresariales baleares en el extranjero también son fuertes, con un incremento anual medio del 216'7%, que se fundamenta casi exclusivamente en la inversión hotelera (Cittib, 2001).

La entrada de la moneda única europea, «euro» (1 de enero de 2002), supone una pérdida de competitividad de Baleares, en comparación con otros destinos mediterráneos que no entran en el espacio de la nueva moneda, porque comporta inflación. Con el mercado británico las cosas han ido bien porque la libra se ha mantenido fuerte en relación al euro.

En el contexto político, hay que destacar, el 11 de septiembre del 2001, el atentado contra las Torres Gemelas. Supone un descenso del uso del avión y del turismo, y es un golpe fuerte para éste. Las compañías aéreas aprovechan para hacer fuertes reducciones de plantilla, se nota especialmente en Mallorca los casos de Air Europa y Spanair, porque ambas tienen el centro de operaciones en la isla. La guerra de Afganistán también tiene sus efectos, pero es la guerra en Iraq la que tiene más impacto porque paraliza las ventas turísticas, aunque se espera que, cuando acabe, los destinos más orientales como Turquía sean más perjudicados que las Baleares.

Por último, hay que destacar dos hechos políticos más: las elecciones españolas (marzo 2000), y la huelga de trabajadores del transporte turístico (junio 2001). Por un lado, la mayoría absoluta del Partido Popular determina las relaciones entre los empresarios y el gobierno de Baleares, hay que recordar que el gobierno español recorre la ley de la ecotasa el verano del 2001 a instancias, entre otros, de la Federación Hotelera. Por otro lado, la huelga del transporte turístico, en un fin de semana «punta» de la temporada, a finales de junio del 2001, colapsa muchísimo el aeropuerto y tiene un gran eco internacional.

3. EL EMPRESARIADO HOTELERO ANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN IMPUESTO TURÍSTICO

Desde su fundación a finales de 1976, la Federación Hotelera de Mallorca ha sido la asociación empresarial que ha defendido los intereses del sector hotelero. La Federación Hotelera aglutina el 80% de los hoteles de Mallorca, un total de 934 establecimientos, de los cuales un 39% están en cadenas hoteleras⁶. El porcentaje de federados es alto, por tanto las actuaciones y posicionamientos de la Federación son significativos para el conjunto de los hoteleros.

La Federación Hotelera está compuesta por 25 asociaciones hoteleras de las zonas turísticas de Mallorca, una asociación de agroturismo (Associació Balear d'Agroturisme), una asociación de pequeños hoteles en edificios históricos (Reis de Mallorca) y la Asociación de Cadenas Hoteleras.

5 Entrevista periodista turístico Última Hora, 25-02-03.

6 Datos aportados por la Federación Hotelera de Mallorca, febrero'03.

Las funciones de la Federación son principalmente: representar los hoteleros en las negociaciones con el gobierno de las Baleares, gobierno español y Unión Europea; firmar los convenios colectivos con la Administración y los sindicatos; y prestar servicios legislativos a sus asociados, como, por ejemplo, hacerles llegar las nuevas normativas turísticas o asesorarles en sus gestiones con Hacienda.

Y más importante, representa a los hoteleros en la patronal de los empresarios de Baleares, CAEB, la patronal española de zonas turísticas, Zontur, el Fomento de Turismo de Mallorca, la Cámara de Comercio y la Comisión de Turismo de la CEOE. El hecho que la Federación esté en todas estas entidades es absolutamente clave para organizar la respuesta empresarial cohesionada y unitaria de oposición a la ecotasa.

La publicación —en los primeros meses de la legislatura del Pacto de Progreso— de las intenciones de la Administración de las Baleares, de gravar las estancias en alojamientos turísticos, es respondida rápidamente por una contundente y unificada opinión en contra por parte de la mayoría de los actores económicos. Esto es la tónica durante buena parte de la legislatura, excepto en la parte final cuando el actor que los lidera y los insta a hacer oposición, la Federación Hotelera, permanece más en silencio. La oposición a la aplicación del impuesto ecológico la encabezan: la Asociación de agencias de viajes (AVIBA), las federaciones hoteleras de Mallorca, Menorca e Ibiza, los Fomentos del Turismo de las diferentes islas, la Confederación de Asociaciones Empresariales de Baleares —CAEB—, la patronal de coches de alquiler, la patronal de compañías aéreas —AECA—, la Federación de Transportes, y la patronal CEOE (a través de su Comisión de Turismo), entre otras (Comas y Lucas, 2000). Más adelante se les añade el grupo de presión turístico Exceltur (ellos mismos se autodenominan lobby, es una alianza turística de las 23 primeras empresas de este sector en el estado, se constituye al margen de la CEOE y su Comisión de Turismo).

El caso de los empresarios constructores es diferente. Aunque participan en los posicionamientos públicos conjuntos de todo el sector empresarial, al lado de los hoteleros, tienen intereses divergentes con estos. Con la crisis turística estructural (1988-1993) que se produce antes de la última etapa expansiva (1994-2000), se intensifica el debate de la simbiosis medio ambiente-turismo, concretado en la necesidad de limitar el crecimiento de la oferta y en el inicio del divorcio entre la construcción y el turismo (C. Picornell y M. Picornell, 2002). Este divorcio es importante para nuestro objeto de estudio, porque separa los empresarios constructores de los empresarios hoteleros. Hasta principios de los noventa hablar de turismo era hacerlo de construcción y, al revés, hacerlo de construcción era lo mismo que de turismo (C. Picornell y M. Picornell, 2002). Ahora turismo y construcción sólo están vinculados en el caso del turismo residencial (apartamentos y chalets). A menudo, los hoteleros apuntan a los constructores como los principales culpables de la masificación y saturación, por el exceso de construcción y por ser los catalizadores del turismo residencial⁷ (Amer, 2002).

Las líneas de política turística del sector empresarial turístico se resumen bien en un documento (febrero 2002) que define tres ejes: no a la ecotasa, más promoción turística

7 Ídem.

y auditoría a la Conselleria de Turismo. Este documento es representativo del conjunto del empresariado turístico porque lo firman y lo presentan las patronales hoteleras de las tres islas, la patronal empresarial CAEB, la Cámara de Comercio, el Fomento de Turismo, la patronal de las agencias de viajes (Aviba), la asociación de restauración, la patronal estatal de compañías aéreas (Aeca) y doce cadenas hoteleras. A su vez está refrendado por la patronal internacional de mayoristas turísticos (Ifto), la patronal española de zonas turísticas (Zontur), la Comisión de Turismo de la CEOE y el lobby «Exceltur»⁸.

Los mayoristas turísticos europeos, que son esenciales para la economía de las Baleares, en especial los dos más grandes, TUI-AG y Thomas Cook, se manifiestan en contra de la ecotasa al largo de la legislatura, aunque quizás no con la misma fuerza que el empresariado hotelero, y temen que otros destinos turísticos, siguiendo el caso de las islas, implanten también impuestos similares a la ecotasa.

3.1. Los argumentos de los empresarios hoteleros contra el impuesto turístico «ecotasa»

Las principales razones técnicas de los empresarios en contra de la ecotasa son dos: primera, el impuesto es discriminatorio, y, segunda, el impuesto provoca el aumento del coste de las vacaciones. En lo que respecta a la primera razón, los hoteleros consideran el impuesto como discriminatorio porque no lo tienen que pagar todos los turistas si no sólo los que duermen en alojamientos turísticos reglados (básicamente hoteles y apartamentos). Quién quedaría librado de abonar el impuesto sería buena parte del turismo residencial. La segunda de las razones de los hoteleros es el aumento del coste de las vacaciones que comporta la aplicación del impuesto. Según ellos, pequeños aumentos en este coste provocan cambios en la elección del destino por parte del turista vacacional, porque este priorizaría, de acuerdo con los hoteleros, el precio a la hora de elegir un lugar u otro.

En los argumentos de los hoteleros se encuentra frecuentemente, primero, un «no intervengan el mercado turístico», para unos aspectos, como el caso aquí de poner un impuesto, y, segundo, la demanda de intervención para otros, como la promoción turística pública. La demanda de promoción turística a la administración consiste en campañas con fondos públicos dirigidas principalmente a conseguir mercado para sus hoteles.

Sin embargo, durante buena parte de la legislatura, cuando el enfrentamiento entre empresarios hoteleros y gobierno por el tema de la ecotasa ha sido más fuerte, se ha dado una propuesta radicalmente contraria a la demanda de promoción pública: lanzar una campaña de promoción turística únicamente desde el sector privado. Esto constituye un ejemplo de otro tipo de política o de modelo de intervención que plantean: no colaboración con la administración pública. Es contradictoria con la demanda anterior, de promoción pública, y se tiene que contextualizar en una situación de enfrentamiento. A partir de una iniciativa de la asociación de cadenas hoteleras, la Federación Hotelera acuerda una campaña de promoción al margen del Govern, impulsando el Fomento de Turismo, y piden ayuda a la Cámara de Comercio y Turesspaña (entidad del Ministerio

8 Periódico Última Hora, 15-02-02.

de Economía encargada de la promoción turística española en el exterior)⁹. La iniciativa finalmente no cristaliza.

Para los empresarios turísticos, las instituciones tienen que atender el turismo «pase lo que pase, cueste lo que cueste». Al mismo tiempo, y sin que sea contradictorio, defienden que se tiene que dejar principalmente la actividad turística en sus manos, aunque los efectos de esta actividad económica afecten al conjunto de la ciudadanía. Gabriel Escarrer, Presidente de Sol-Meliá:

«Hay que recriminar al govern el pecado de autosuficiencia e irresponsabilidad en el que ha incurrido, al no aceptar ni diálogo, ni apoyo, ni sugerencia de aquellos que tienen mayores conocimientos que ellos de turismo» (Entrevista El Mundo/El Día de Baleares a Gabriel Escarrer, 2-06-02)

Detrás de la idea de «el turismo no se toca» se encuentra otra idea subyacente: es la de trabajar al máximo para evitar que se emitan —y sobretudo que se difundan— opiniones negativas sobre el turismo o sobre elementos que le puedan afectar. Un ejemplo de opinión negativa sería la difusión de que en Mallorca hay sequía (verano 2000): «los mayoristas confían que este verano no falte agua en las Baleares» (titular Última Hora 13-04-00). Otro caso es que salga en los periódicos extranjeros que los turistas «no se podrán duchar», titular del Bild Zeitung, diario sensacionalista alemán de mucha tirada. Escarrer dice a la prensa «he contabilizado hasta 200 noticias negativas de Mallorca en 90 días en la prensa alemana»¹⁰.

Los posicionamientos de los hoteleros se reflejan también en campañas de publicidad en la prensa. Destacan la campaña de «No a la ecotasa», impulsada por la Federación Hotelera y apoyada por la gran mayoría de asociaciones empresariales; la campaña de la «Asociación Sociedad y Turismo Nuevo Milenio», entidad auspiciada por importantes empresarios hoteleros, con diferentes anuncios —y que ocupan mucho espacio en las páginas de los diarios, lo que apunta a una fuerte inversión—, subraya la importancia del turismo como «la gallina de los huevos de oro» y apunta la dificultad de otros desarrollos económicos; y la campaña de Grupo Piñero «Los turistas son nuestra fuente de riqueza».

La «demonización del hotelero» y su utilización política y electoral es un argumento muy presente en las intervenciones públicas de los grandes empresarios hoteleros, especialmente del Presidente de Sol-Meliá —primer empresario de las islas—, y a veces también de la Federación Hotelera:

«Presentan el sector hotelero a la sociedad como insolidario, egoísta y anti-progresista» (Carta del Presidente de Sol-Meliá al Conseller de Turisme)¹¹.

«Personas del ejecutivo o de su entorno han considerado rentable electoralmente el enfrentamiento con los hoteleros» (Copresidente Barceló Corporación Empresarial)¹².

9 Diario de Mallorca, 28-02-02.

10 El Mundo/El Día de Baleares, 16-06-02.

11 Diario de Mallorca, 26-8-00.

12 El Mundo/El Día de Baleares, 22-07-02.

«La ecotasa es usada como arma política para meter un gol a los hoteleros, pero eso es una idiotez» (Presidente Iberostar, tercera cadena)¹³.

«Aparece como víctima de los hoteleros como arma electoralista para la conquista de votos» (Carta del Presidente de Sol-Meliá al Presidente de Balears)¹⁴.

Otro argumento que se utiliza es el del turismo como «pan para vivir»:

«Hay una escala de valores falsa: parece que el turismo es mal que hemos de soportar cuando es el único recurso económico serio que tiene esta tierra» (Copresidente Barceló Corporación Empresarial)¹⁵.

«¿Por qué ese martilleo constante contra el hotelero? ¿Han pensado que sería de Balears sin hoteles? (Presidente Hoteles Piñero)¹⁶.

«Hay que destacar la arrogancia con la que se actúa: los políticos de provincia creen que Mallorca es irremplazable» (Presidente Air Berlin en la revista de la compañía aérea)¹⁷.

Los hoteleros también expresan observaciones morales: repiten mucho que se sienten «engañados» y «maltratados» después de las diferentes negociaciones que han tenido con el Govern acerca de la «ecotasa»:

«Los hoteleros se sienten decepcionados: el Govern nos ha mentado» (Presidente Iberostar)¹⁸.

«El empresario ha sido ninguneado en mil y una ocasiones, es imposible sentarse con unos gobernantes que nos han ninguneado» (Expresidente Federación Hotelera, 1976-1989)¹⁹.

Por último, especifican cuál tiene que ser el impacto político de sus posiciones:

«Si el conseller de Turismo está enfrentado con el sector turístico, no debería estar al frente de la Conselleria» (Presidente Iberostar)²⁰.

«No me satisface nada criticar públicamente al Govern, pero si no se modifican posturas, nada conseguiremos» (Presidente Sol-Meliá)²¹.

En la mayor parte de la legislatura, la Federación Hotelera y los grandes hoteleros han liderado los posicionamientos públicos de su sector. Pero, después de la primera

13 Diario de Mallorca, 11-08-02.

14 El Mundo/El Día de Balears, 19-01-03.

15 El Mundo/El Día de Balears, 22-07-02.

16 El Mundo/El Día de Balears, 5-08-02.

17 Última Hora, 2-06-02.

18 Diario de Mallorca, 11-08-02.

19 El Mundo/El Día de Balears, 26-08-02.

20 Diario de Mallorca, 11-08-02.

21 El Mundo/El Día de Balears, 2-06-02.

temporada turística con ecotasa (2002), cuando se aprecia que el impuesto no tiene apenas impacto en la llegada de turistas —«la ecotasa tiene cero repercusión en la llegada de turistas» (Presidente Asociación Española de Agencias de Viaje)²²—, la Federación reduce mucho sus intervenciones públicas. En cambio, los grandes hoteleros mantienen su línea de oposición contra la ecotasa y el gobierno autonómico hasta final de legislatura: «no tenemos intención de que este Govern siga al no estar capacitado» (Presidente Iberostar)²³.

4. LAS POSICIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Se hace referencia al gobierno autonómico y al Estado, porque son quienes tienen las competencias en turismo en el ámbito de Baleares —el Estado se encarga sobretodo de la promoción exterior. Hay que añadir que los ayuntamientos disponen de competencias que afectan a la actividad turística, principalmente en el ámbito del urbanismo y la dotación de infraestructuras.

4.1. Las posiciones del gobierno autonómico de centroizquierda

Entre 1999 y 2003 gobierna en Baleares, por primera y única vez, una coalición de fuerzas política de centro e izquierda autodenominada «Pacto de Progreso». Este gobierno autonómico lleva a cabo un diagnóstico del desarrollo turístico y el papel de las instituciones públicas. En la Exposición de Motivos de la Ley del impuesto sobre las estancias turísticas de alojamiento («Ecotasa», BOPIB, núm. 92, 4-05-01), el gobierno apunta que el desarrollo de la actividad turística ha significado, además del progreso económico y social de la comunidad autónoma, un desgaste excesivo de los recursos territoriales y medioambientales, y que, a su vez, ha requerido de las instituciones de las Baleares un enorme esfuerzo para dotarlas de las infraestructuras necesarias capaces de soportar la intensidad con la que se desarrolla en su territorio esta actividad.

A nivel operativo, la finalidad del impuesto, por parte del Govern, es disponer de recursos para soportar la actividad turística. A nivel simbólico, el fundamento de la creación del impuesto ecoturístico es, según el Govern, avanzar hacia un «nuevo modelo turístico»:

«Un nuevo modelo turístico basado en un desarrollo sostenible que mejore la calidad de vida de turistas y residentes. Un turismo respetuoso con el medio ambiente, la naturaleza, el patrimonio y la cultura de las Baleares [...] Un turismo de calidad, los beneficios del cual se distribuyan entre todos» (www.ecotaxa.org)

El actual modelo de turismo de masas en Mallorca presenta mucha concentración en un tipo de actividad —sol y playa—, unas empresas mayoristas, unas nacionalidades

22 Diario de Mallorca, 21-08-02.

23 Diario de Mallorca, 11-08-02.

determinadas y unas zonas costeras. Con esta situación, es complicado avanzar hacia el «nuevo modelo turístico» de desarrollo sostenible que propone el Govern.

En la exposición de motivos de la Ley también se encuentra un mensaje para el sector turístico sobre cuáles tienen que ser las relaciones entre las empresas y la Administración Pública y por qué:

«Se espera la colaboración del sector sobre el cual, en definitiva, también revertirá esta mejora de la calidad de nuestro producto turístico a través, principalmente, de la inversión en la preservación del medio ambiente, que es el marco en el cual se desarrolla la actividad turística.» (Exposición de motivos de la Ley del impuesto sobre las estancias turísticas d'alojamiento, BOPIB, núm 92, 4-05-01)

Las relaciones entre hoteleros y políticos han sido de enfrentamiento y de sucesivas negociaciones fracasadas. Por parte de los empresarios, se encuentran unos motivos técnicos de oposición a la ecotasa («no la pagarán todos los turistas»), y unos motivos de mercado («dejarán de venir»). Por parte del Govern, en respuesta a los primeros y segundos motivos, apuntan que no han podido implantar la ecotasa en los aeropuertos (para que así pagasen todos los turistas que llegan a las islas y no sólo los que van a los establecimientos turísticos); y que la ecotasa no haría disminuir el turismo.

En el análisis de posiciones, se observa que los empresarios son contrarios a que se critique el turismo, especialmente a poner sobre la mesa sus impactos negativos. Posiblemente, el Pacto de Progreso es el primer gobierno que explicita claramente estos impactos. Los anteriores gobiernos disponen de algunas medidas para afrontar los impactos negativos, básicamente son medidas de ordenación turística y del territorio, como los Planes de Ordenación de la Oferta Turística y las Directrices de Ordenación del Territorio. En cambio, investigan poco los impactos sociales, ecológicos y económicos negativos de la actividad turística; las excepciones a esta norma serían el «Libro Blanco del Turismo en las Baleares» (Varios autores, 1987) y el estudio «Impactos sociales y sobre el medio del turismo y deseconomías externas sobre el resto de sectores» (Varios autores, 1989).

Por parte de la Conselleria, también hay que destacar la creación de un Consejo Asesor de Turismo, que «informa» sobre los proyectos de la ecotasa. Se crea este órgano con el objetivo de buscar legitimidad por los proyectos de la ecotasa entre distintos sectores sociales y económicos: En el Consejo Asesor están representados, entre otros, la patronal de los empresarios (CAEB) y los Fomentos del Turismo de las tres islas; en cambio, no está la Federación Hotelera, patronal de los hoteleros.

En resumen, quizás el Pacto de Progreso quiso rentabilizar la ecotasa y su enfrentamiento con el empresariado hotelero para dar una imagen de izquierdas al electorado, y a su vez aglutinar las distintas fuerzas políticas del Pacto. También puede haber utilizado la ecotasa para correr una cortina sobre los temas territoriales: se ha producido un crecimiento urbanístico muy fuerte, y no se han implantado medidas suficientes para atajarlo.

4.2. Las posiciones del gobierno español

Las posturas del gobierno español referentes a la «ecotasa» se han transmitido principalmente a través de la Secretaría General de Turismo, órgano dependiente de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo del Ministerio de Economía. Las relaciones, al largo de la legislatura, con la Conselleria balear de Turismo son de desencuentro. Desde la Secretaría General se han manifestado posiciones contrarias al impuesto ecoturístico.

La discusión sobre la implantación de un impuesto ecoturístico pone sobre la mesa las disputas entre una Administración infraestatal y el Estado al cual pertenece. La voluntad recaptadora del Govern de las Baleares viene motivada en parte para satisfacer la necesidad de pagar infraestructuras y servicios exigidos por el nivel de vida adquirido (Comas y Lucas, 2000).

Las respuestas del Estado a la propuesta de la ecotasa son: «Es un contrasentido aplicar la ecotasa a la región más rica» (Presidente de Gobierno)²⁴; o «en Baleares se necesita más rendabilidad y actividad económica, así como también se deben solucionar los errores del pasado para poder invertir en medio ambiente» (declaraciones del Director General de Turismo, citado en Comas y Lucas, 2000). Estas declaraciones, además, se enmarcan en el modelo turístico propuesto desde el gobierno español, basado en más crecimiento cuantitativo, frente a la propuesta de crecimiento cualitativo de la Conselleria de Turismo. La intervención más clara del Estado se produce cuando el Consejo de Ministros presenta un recurso contra la ecotasa (julio 2001). La Federación Hotelera les pide que recurran el impuesto. De todas formas, el Estado es poco propicio a impuestos planteados desde las autonomías, ya el gobierno español del PSOE recurrió un impuesto ecológico propuesto por el gobierno autonómico balear del PP (Iquisema).

5. CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo era estudiar la batalla política para la implementación de un impuesto turístico, concretado en la ecotasa en Baleares. Se ha priorizado el análisis del debate político acerca la definición y aplicación del impuesto, por encima de consideraciones técnicas o de consecuencias sobre el mercado del destino turístico. Por ello se investigan las posiciones, argumentos y discursos de los agentes de desarrollo turístico implicados: en este artículo principalmente los empresarios hoteleros mallorquines y el gobierno autonómico anterior (1999-2003), impulsor de este impuesto.

Los empresarios hoteleros se han manifestado de manera cohesionada en contra de la medida. Por tanto no se contaba con el apoyo del sector estratégico y clave para una decisión de estas características. Los argumentos de los hoteleros en el debate han sido técnicos («el impuesto es discriminatorio, porque sólo lo pagan los visitantes que estén en alojamiento turístico reglado»), de mercado («trabajamos con una clientela muy sensible a pequeñas variaciones en el precio»), y políticos («no se han hecho las consultas pertinentes»).

24 Diario de Mallorca, 26-04-01.

Por lo que respecta al gobierno autonómico, son conscientes que el impuesto sobre las estancias en alojamientos turísticos, la «ecotasa», no soluciona por sí mismo la problemática ambiental y turística de Baleares. Cuando se plantea, pretende ser uno de los múltiples instrumentos para, uno, mejorar la calidad del producto turístico balear —en un contexto de cada vez más competencia—, y, dos, aminorar el impacto ambiental del turismo en las islas. De todos modos, quizás desde el gobierno autonómico, se ha intentado utilizar la ecotasa como símbolo y para dar la imagen de que se afronta el impacto ambiental del turismo de masas. A su vez, el protagonismo de la ecotasa ha eclipsado problemas más acuciantes como la urbanización intensiva y extensiva del territorio isleño, proceso que se encuentra en una nueva etapa expansiva.

BIBLIOGRAFÍA

- AMER FERNÁNDEZ, J. (2002): «Els directius hotelers i les relacions entre turisme, societat i medi ambient a Mallorca» en *El turisme com a «pa per viure». L'empresariat hotelier i el canvi social i mediambiental a Mallorca* Suficiencia Investigadora, Universitat Autònoma de Barcelona.
- BLÁZQUEZ SALOM, M., MURRAY MAS, I. y GARAU MUNTANER, J. (2002): *El tercer boom. Indicadors de sostenibilitat del turisme de les Illes Balears 1989-1999* Palma, Lleonard Muntaner y Centre d'Investigació i Tecnologies Turístiques de les Illes Balears (CITTIB), 427 pp.
- BINIMELIS SEBASTIÁN, J. (2002): «Canvi rural i propietat estrangera a Mallorca» en Institut d'Estudis Ecològics (2002) *L'espai turístic*. Palma, Institut d'Estudis Ecològics, pp. 207-236.
- BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENT DE LES ILLES BALEARS, núm. 55, 14 de julio del 2000. *Texto en tramitación: Proyecto de Ley del Impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento*.
- BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENT DE LES ILLES BALEARS, núm. 92, 4 de mayo del 2001. *Ley del impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento, destinado a la dotación de fondos para la mejora de la actividad turística y la preservación del medio ambiente*.
- CENTRE D'INVESTIGACIÓ I TECNOLOGIES TURÍSTIQUES DE LES ILLES BALEARS (CITTIB) (2001): *Els indicadors de sostenibilitat del turisme de les Illes Balears 1989-1999* Palma, CITTIB, 437 pp.
- COMAS SOBERATS, C. y LUCAS VIDAL, A. (2000): «La implantació de l'ecotaxa a les Illes Balears: debat ecologista o debat geopolític intraestatal?» en *Evolució turística de la darrera dècada i disseny de futur*, Palma, Institut d'Estudis Ecològics, 404 pp.
- CONSEJERÍA DE TURISMO DE BALEARES, www.ecotaxa.org
- DIARIO DE SESIONES DE LA COMISIÓN DE HACIENDA Y PRESUPUESTOS DEL PARLAMENT DE LAS ILLES BALEARS, núm. 34: Debate del Dictamen en Comisión del Proyecto de Ley del impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento.

- DIARIO DE SESIONES DEL PLENO DEL PARLAMENTO DE LAS ILLES BALEARS, núm 43, 7 de noviembre del 2000: *Debate de enmienda a la totalidad del Proyecto de Ley del impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento.*
- DIARIO DE SESIONES DEL PLENO DEL PARLAMENTO DE LAS ILLES BALEARS, núm 59, 10 de abril del 2001: *Debate del Dictamen en pleno del Proyecto de Ley del impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento* (Debate del día aprobación Ley Ecotasa).
- FEDERACIÓN EMPRESARIAL HOTELERA DE MALLORCA, www.fehm.es
- GRUP BALEAR D'ORNITOLOGIA I DEFENSA DE LA NATURALES (GOB) Què és i què no és l'ecotaxa y comunicados GOB en www.gobmallorca.com
- INSTITUT D'ESTUDIS ECOLÒGICS (2002): *L'espai turístic*. Palma, Institut d'Estudis Ecològics, 407 pp.
- INSTITUT D'ESTUDIS ECOLÒGICS (2000): *Evolució turística de la darrera dècada i disseny de futur*. Palma, Institut d'Estudis Ecològics, 404 pp.
- PICORNELL BAUZÀ, C. y PICORNELL CLADERA, M. (2002): «L'espai turístic de les Illes Balears. Un cicle de vida d'una àrea turística? Evolució i planificació de la darrera dècada» en *L'espai turístic*, Palma, Institut d'Estudis Ecològics, pp. 31-96.
- RULLAN SALAMANCA, O. (1999): «De la Cova de Canet al Tercer Boom turístic. Una primera aproximació a la geografia històrica de Mallorca» en *El medi ambient a les Illes Balears. Qui és qui?* Palma, Sa Nostra, pp. 125-139.
- SALVÀ TOMÁS, P. (2002): «Les noves funcions no agràries del món rural a les Illes Balears» en Institut d'Estudis Ecològics *L'espai turístic*, Palma, Institut d'Estudis Ecològics, pp. 190-206.
- VALDIVIELSO NAVARRO, J. (Comp.) (2001): *¿A qué llamamos ecotasa?* Palma, Monograma editores, 108 pp.
- VARIOS AUTORES (1989): *Impactes socials i sobre el medi del turisme i deseconomies externes sobre la resta dels sectors* Palma, UIB-Conselleria de Turisme, 215 pp.
- VARIOS AUTORES (1987): *Llibre blanc del turisme a les Illes Balears* Palma, UIB-Conselleria de Turisme, 302 pp.