

SOSTENIBILIDAD, GOBERNANZA Y TURISTIFICACIÓN. EL IMPUESTO DE TURISMO SOSTENIBLE DE LAS ISLAS BALEARES (ITS-IB)

SUSTAINABILITY, GOVERNANCE, AND TOURISTIFICATION: THE BALEARIC ISLANDS SUSTAINABLE TOURISM TAX (ITS-IB)

Marc Fuster*, Nora Müller**, Maria Sard*** y Macià Blázquez-Salom****

*Departamento de Geografía. Universitat de les Illes Balears | marc.fuster@uib.cat | <https://orcid.org/0000-0002-2344-5366>

**Departamento de Geografía. Universitat de les Illes Balears | nora.muller@uib.cat | <https://orcid.org/0000-0002-8992-0115>

***Departamento de Economía aplicada. Universitat de les Illes Balears | maria.sard@uib.es | <https://orcid.org/0000-0001-8190-5511>

****Departamento de Geografía. Universitat de les Illes Balears | mblazquez@uib.cat | <https://orcid.org/0000-0002-5522-6539>

ENTREGADO: 25/11/2024

ACEPTADO: 26/05/2025

CC BY-NC-SA 4.0: [HTTPS://CREATIVECOMMONS.ORG/LICENSES/BY-NC-SA/4.0/](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) 

Resumen: La sostenibilidad y la gobernanza legitiman frecuentemente discursos neoliberales, como suele ser el caso de políticas supuestamente orientadas a mitigar los efectos negativos de la turistificación. Este artículo aporta un análisis teórico crítico de estas políticas públicas mediante el estudio de caso de la asignación de ingresos del impuesto de turismo sostenible (ITS-IB), introducido por el gobierno autonómico de las Islas Baleares en 2016. Confrontamos los criterios legales establecidos para su inversión finalista con el uso real de los fondos gestionados por la Comisión para el Impulso del Turismo Sostenible. Este análisis ofrece una perspectiva integral sobre la distribución de los ingresos del ITS-IB de 2016 a 2024, clasificando los gastos en términos de sostenibilidad débil o fuerte. Nuestros hallazgos muestran que, si bien la legislación prioriza la protección del medio ambiente, una parte significativa del fondo ITS-IB se asignó a gastos procrecimiento, encubiertos de sostenibilidad débil.

Palabras clave: política turística, gobernanza turística, sostenibilidad, Islas Baleares, impuesto turístico

Abstract: Sustainability and governance often serve to legitimize neoliberal discourses, particularly in policies ostensibly designed to mitigate the negative impacts of touristification. This article critically examines such policies through a case study of the allocation of revenue from the Sustainable Tourism Tax (ITS-IB), implemented by the regional government of the Balearic Islands in 2016. We compare the legal criteria governing its intended investments with the actual allocation of funds managed by the Commission for the Promotion of Sustainable Tourism. Our analysis provides a comprehensive overview of ITS-IB revenue distribution from 2016 to 2024, categorizing expenditures according to principles of weak and strong sustainability. The findings reveal that, despite legislative emphasis on environmental protection, a substantial portion of the ITS-IB Fund has been directed toward pro-growth initiatives, often framed as weak sustainability.

Keywords: tourism policy, tourism governance, sustainability, Balearic Islands, Tourist Tax

1. INTRODUCCIÓN

El término sostenibilidad se utiliza a menudo para reconciliar el crecimiento económico con sus impactos derivados de la modernización ecológica y la gobernanza para legitimar la toma de decisiones tecnocrática, a menudo ignorando la deliberación pública (Kovacic et al., 2024). Este marco de referencia neoliberal considera que el sistema capitalista es capaz de superar sus contradicciones mediante mecanismos de libre mercado, la extensión de los derechos de propiedad privada, las innovaciones tecnológicas, la interacción entre productores y consumidores y la regulación pública. En este contexto, la premisa subyacente tras los impuestos ambientales se basa en el principio de «quien contamina paga», para canalizar los ingresos que se obtienen a la reparación del daño causado. Este artículo toma el impuesto de turismo sostenible de las Islas Baleares (en adelante ITS-IB) como estudio de caso para un análisis crítico de las políticas de sostenibilidad y gobernanza en contextos turistificados¹. La literatura académica sobre

este tipo de impuestos aborda numerosas facetas, tales como las preferencias de los turistas sobre cual debería de ser su destino (Cárdenas-García, et al., 2022), su disposición a pagarlos (Durán-Román et al., 2024) o su capacidad para internalizar los impactos del turismo (Palmer y Riera, 2003). Identificamos y abordamos aquí la laguna de conocimiento de la evaluación crítica de su contribución a la sostenibilidad, en sus diversas acepciones, para utilizarla mediante la gobernanza o bien para promover más crecimiento urbano-turístico, o para generar una transformación ecosocial del turismo que aborde las contradicciones inherentes a la industria turística.

El fondo nutrido por este instrumento fiscal tiene establecida legalmente su finalidad última (por la Ley 2/2016 de las Islas Baleares), orientada a remediar los efectos de la turistificación y promover la sostenibilidad. Esta regulación establece el procedimiento de gobernanza turística que acuerda los planes anuales y los proyectos a financiar en la Comisión de impulso del turismo sostenible. El debate político que da como fruto la aprobación del ITS-IB responde a las tensiones y contradicciones que conlleva la turistificación, así como a la adhesión al discurso del desarrollo sostenible.

Las transformaciones ocasionadas por la turistificación han provocado crecientes contestaciones sociales en las Islas Baleares: la organización de las camareras de pisos en el sindicato de Las Kelly reclamando condiciones dignas de trabajo (Cañada, 2015; 2019); manifestaciones populares congregando multitudes con lemas como «*Fins Aquí Hem Arribat*» (Hasta aquí hemos llegado) en 2017, «*Menys turisme, més vida*» (Menos turismo, más vida) en 2024 o «Acabemos con el negocio de la vivienda» en 2025. También otras contribuciones académicas anteriores plantean demandas de mejora de la calidad de vida para la población local, reclamando el «derecho a la isla» (Armas-Díaz et al., 2023) y mediante la defensa de propuestas de transformación ecosocial, feminista y poscapitalista (Blázquez-Salom et al. 2024).

En este contexto, los movimientos sociales que denuncian la turistificación han criticado la gestión del fondo sufragado por el ITS-IB por su falta de transparencia y participación pública o por no dedicarse a la conservación y protección del medio ambiente (GOB, 2025) o a la transformación socioecológica fundamentada en la sostenibilidad fuerte. Como se explicará más adelante, la sostenibilidad fuerte asigna prioridad a la justicia social y ambiental, y no al crecimiento económico que la sostenibilidad débil respalda. Los medios de comunicación se hacen eco de casos de incongruencia extrema, tales como la financiación de una gala musical en 2021 (González, 2024), haciendo necesario preguntarnos por los criterios y el proceso de asignación de dichos fondos.

El artículo se estructura en un primer apartado de metodología, seguido del marco teórico para la definición de los conceptos de desarrollo sostenible y gobernanza como respuesta a la turistificación y la diferencia entre la sostenibilidad débil y la fuerte. En tercer lugar, se resume la normativa vigente por lo que respecta al establecimiento legal de la finalidad del fondo recaudado mediante el ITS-IB y al proceso de toma de decisiones de los proyectos que financia. En cuarto lugar, se sintetiza a qué se destina el mencionado fondo, agrupando las partidas de los proyectos financiados acorde a los planes anuales aprobados tras su creación 2016-2024. La quinta sección de discusión analiza críticamente

los hallazgos relacionados con la implementación del fondo mediante la evaluación de su congruencia con las finalidades establecidas por la normativa y desde la perspectiva de las partes implicadas. La sección final de conclusión resume la argumentación principal del capítulo y analiza sus principales implicaciones.

2. METODOLOGÍA

La metodología adoptada en este estudio se estructura en cuatro fases principales, diseñadas para evaluar en qué medida el fondo recaudado mediante el impuesto de turismo sostenible de las Islas Baleares (ITS-IB) cumple con las finalidades legales establecidas y cómo se alinea con los discursos de sostenibilidad débil y fuerte.

- 1. Marco teórico:** Se delimita el estado de la cuestión, abordando el desarrollo sostenible y la gobernanza como respuestas a la turistificación. Este análisis incluye una revisión de la diferencia conceptual entre sostenibilidad débil, que busca compatibilizar crecimiento económico y conservación ambiental con ajustes mínimos, y sostenibilidad fuerte, que prioriza aceptar los límites ecológicos y promover transformaciones profundas en los sistemas socioeconómicos.
- 2. Análisis normativo:** Se examina la normativa vigente, prestando especial atención a las disposiciones establecidas en el artículo 19 de la Ley 2/2016, así como sus posteriores modificaciones. Este artículo define las finalidades legales del fondo ITS-IB y regula el proceso de toma de decisiones sobre los proyectos financiados. Este marco sirve como base para contrastar el destino real de los fondos con sus objetivos legales, así como el procedimiento de gobernanza en la toma de decisiones.
- 3. Clasificación mediante el análisis documental de los proyectos financiados:** Se realiza una revisión y análisis de los planes anuales aprobados entre 2016 y 2024, identificando y agrupando las partidas presupuestarias de los proyectos financiados por el ITS-IB. La información utilizada proviene de documentos detallados facilitados a los miembros de la Comisión de Impulso del Turismo Sostenible, órgano de gobernanza turística, encargada de asesorar sobre la asignación de estos recursos. Esta fase permite caracterizar los proyectos según sus aportaciones a la sostenibilidad.
- 4. Evaluación y congruencia con las finalidades normativas:** En la discusión, los resultados obtenidos en la fase anterior se confrontan con las finalidades definidas por la normativa, evaluando la coherencia entre ambas en el apartado de discusión. Esta comparación se fundamenta en el marco teórico establecido en la primera fase, identificando si los proyectos financiados reflejan una orientación hacia la sostenibilidad débil o fuerte y considerando las perspectivas de otros actores sociales y económicos que, aunque no participen formalmente en el proceso, expresan su posicionamiento a través de diversos canales públicos (Femenia et al., 2024; Isern, 2024; GOB, 2025).

3. MARCO TEÓRICO

El discurso del desarrollo sostenible tuvo su máximo exponente en el Informe Brundtland (WCED, 1987) que sirvió de fundamento para la Cumbre de la Tierra, dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, celebrada en Río de Janeiro el año 1992.

El constructo discursivo del desarrollo sostenible pretendía resolver las contradicciones generadas por el desarrollo como proyecto modernizador, según el cual el crecimiento de la producción y el consumo propios de la industrialización son el modelo socioeconómico a seguir por parte de todos los países del mundo a imagen y semejanza de los países del capitalismo avanzado (Rist, 1997).

El discurso del desarrollo sostenible ha sido criticado por representar «una necesidad de afrontar los males globales del colapso ecológico y de la creciente pobreza, pero con una mentalidad de “seguir como de costumbre” (*Business As Usual*) promoviendo el crecimiento económico global» (Mowforth y Munt, 2015, p. 38). De ahí que se haya caracterizado al desarrollo sostenible como BAU, *Brundtland-as-Usual*, (Hall et al., 2021) por ser un medio discursivo contradictorio y ambiguo diseñado para no cambiar las bases estructurales y las lógicas sistémicas que causan la crisis ecológica y social global, desconsiderando los límites biofísicos del planeta o el agravamiento de la desigualdad social. Esta crítica se ha recrudecido con la práctica de una gobernanza neoliberal, que deposita su confianza en los mecanismos de mercado y la innovación tecnológica para la resolución de las contradicciones ecológicas y sociales inherentes al capitalismo (Pellizzoni, 2011). La gobernanza se aplica en contextos neoliberales (Keil, 2009) para promover un buen ambiente de negocios (Harvey, 2006), sometiendo las políticas públicas al control de intereses privados. En la práctica, la concepción del Estado como una forma de relaciones sociales en constante proceso de conflicto y cambio conduce al fracaso de la supuesta separación entre economía (capital) y política (Estado) (Jessop, 2016; Holloway, 2019). De tal forma que la gobernanza puede entonces ser considerada como un mecanismo de ejercicio de las influencias de los grupos de interés, en función del poder que ostentan. Nancy Fraser (2022, p. 131) caracteriza el régimen de acumulación actual por engendrar una «crisis de la gobernanza democrática» sin ni una pizca de consentimiento, sometiendo los poderes públicos a la esfera económica, al igual que lo hace con otras condiciones de posibilidad o de necesidad: los cuidados, la ecología o las relaciones de clase, etnia o género.

Como respuesta contrahegemónica a estas contradicciones se ha establecido una distinción entre sostenibilidad débil y fuerte (Daly, 1995; Dietz & Neumayer, 2006; Neumayer, 2013 [2003]). Un uso más riguroso del término sostenibilidad, mediante la radicalidad democrática y la gobernanza empoderada (Wright, 2010), puede ser útil para diagnosticar las raíces del deterioro ecológico y social, llevándolo al plano político para establecer sus responsables (Casellas, 2010). Por un lado, la sostenibilidad débil presupone que el capital natural puede ser sustituido por el capital artificial, lo que apoya la idea de un crecimiento que ignora los límites biofísicos del planeta y agrava las desigualdades sociales. Por otro lado, la sostenibilidad fuerte presupone que el capital natural no puede ser sustituido por el capital artificial y, por lo tanto, considera que la vida humana está sujeta a las leyes bio-geofísicas y químicas del planeta Tierra, y que las funciones del planeta no pueden sustituirse ni intercambiarse por capital monetario u otros productos humanos. La aplicación de la sostenibilidad a la industria turística también tiene que ser sometida a escrutinio para detectar su uso débil y enmascarador, a partir del cual plantear su diagnóstico de raíz desde criterios basados en la sostenibilidad

fuerte. Esta aproximación alternativa debe cimentarse en la identificación de los procesos de turistificación. Su expansión geográfica se intensificó tras la crisis sistémica de 2008 con su abordaje de la ciudad, alterando su patrón de funcionamiento residencial con la mercantilización turística de la vivienda. Si bien la burbuja inmobiliaria se alimentó de la reproducción del capital en base a la construcción de viviendas, su estallido con la crisis sistémica de 2008 se resolvió, entre otras formas, mediante su *airbnficación* que las introduce en el circuito de la producción turística. En palabras de Murray y Cañada (2021, p. 22): «Las ruinas de la burbuja inmobiliaria se reciclaron mediante la mercantilización turística de viviendas con la llegada de Airbnb».

La aplicación de la gobernanza a la planificación territorial turística muestra el choque entre los intereses corporativos, deseosos de priorizar el crecimiento y reclamar beneficios, y los de la población local (Moscardo, 2011). Así se constata en el nexo entre el negocio inmobiliario y el turismo, con la planificación y gestión de las ciudades turísticas a la «máquina de crecimiento urbano» con el fin de impulsar su potencial de acumulación de capital (Molotch, 1976), especialmente en contextos de crisis sistémica como la de 2008 (Amore & Hall, 2017).

Movimientos sociales y académicos activistas han denunciado este proceso de profunda mercantilización turística –comúnmente etiquetado como «saturación turística» (*overtourism*)– introduciendo en respuesta el debate sobre el decrecimiento turístico (Murray et al. 2023) junto con reivindicaciones del derecho a la ciudad (Blanco-Romero et al., 2019), así como el derecho de la población local a otros territorios especialmente limitados, como es el caso de las islas (Armas-Díaz et. al., 2023). La propuesta política del decrecimiento se plantea el propósito de reducir el caudal de energía y materiales per cápita, mediante la contracción y convergencia de la huella ecológica. Esta propuesta aúna, por un lado, la justicia ambiental, contrayendo la actividad humana a medida de los límites biofísicos del planeta Tierra y, por otro lado, la justicia social, equiparando las oportunidades mediante la convergencia social (Fletcher et al., 2019). El proyecto político del decrecimiento se orienta a la transformación social y al fortalecimiento democrático, enfatizando que solo puede hacerse hegemónico si quienes se ven afectados también dan su consentimiento (Kallis, 2018). Tan importante como lo que se busca es cómo se logra. Una gobernanza justa puede contribuir a profundizar la democracia, la equidad y la diversidad, mediante la participación directa de la sociedad en su conjunto. Más allá de la protección social brindada por el Estado, una política autónoma se ha descrito como un «triple movimiento» basado en la sociedad civil (Fraser, 2013). Esta radicalización de la democracia, como un movimiento emancipador y no simplemente de resistencia y protección (Valdivielso & Moranta, 2019), afirma tanto la existencia empírica como la posibilidad de resistencia a la maquinaria de crecimiento urbano-turístico.

4. EL MARCO NORMATIVO DEL ITS-IB: FINALIDADES DEL FONDO Y SU GESTIÓN MEDIANTE GOBERNANZA

El Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares aprobó la Ley 2/2016 del ITS-IB con un amplio apoyo de las fuerzas políticas representadas: 32 votos a favor,

22 en contra y 2 abstenciones en la votación del artículo que establece el destino de sus fondos (Diario de sesiones del Pleno del Parlament de les Illes Balears, núm. 30, 22/3/2016, p. 1696). Posteriores gobiernos regionales de distinto color han defendido el ITS-IB desde su implantación, incluso los constituidos por representantes de los partidos que votaron en contra de la aprobación de la Ley que lo implantó.

La exposición de motivos de la Ley del ITS-IB asume el rastro territorial del turismo y su interrupción de aspectos de la vida cotidiana o el deterioro del bienestar de la población local. Su contribución paliativa consiste en hacer del ITS-IB un impuesto finalista, es decir que la Ley define a qué objetos se debe destinar. Sus finalidades se precisan en el artículo 19 de la Ley 2/2016, que se han ido adaptando a las necesidades más perentorias a través de las modificaciones de la Ley, tales como paliar los efectos de la sequía, mitigar los perjuicios de la quiebra del operador turístico Thomas Cook, combatir la pandemia de la COVID-19 o compensar la carestía de vivienda mediante la promoción de vivienda pública o apoyar la elitización de enclaves de turismo de masas y fiesta.

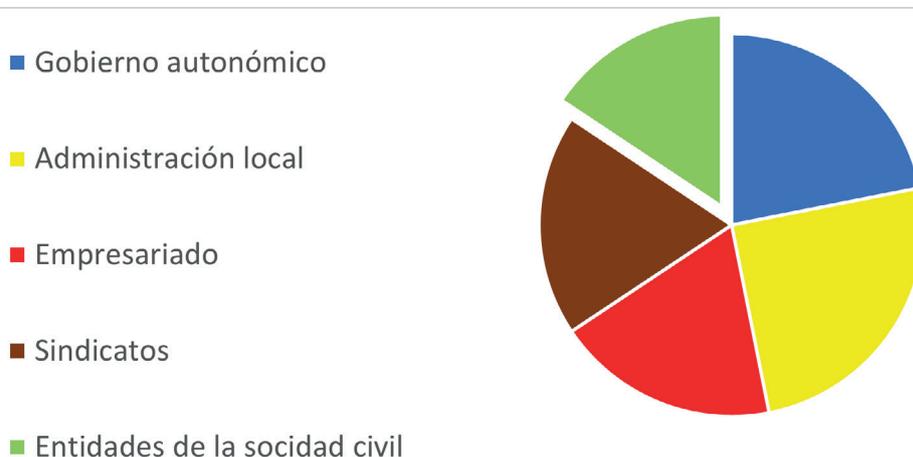
Las finalidades del fondo recaudado mediante el ITS-IB son actualmente 6 (establecidas por artículo 19 de la Ley 2/2016, que fue modificado en diversas ocasiones, de manera sustancial por la Ley 6/2017 y por el Decreto Ley 2/2024):

- A) La protección del medio natural, rural, agrario y marino (se especifica que debe ser la principal finalidad del fondo ITS-IB).
- B) El fomento de la desestacionalización, creación de productos de temporada baja y turismo sostenible.
- C) La recuperación y rehabilitación del patrimonio histórico y cultural.
- D) El impulso de proyectos de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica (I+D+i).
- E) La mejora de la formación y la calidad de la ocupación en el sector turístico.
- F) La mejora de la inspección, seguridad y concienciación por un turismo responsable en las zonas turísticas. Esta última finalidad ha sido introducida en 2024 (Decreto Ley 2/2024), en sustitución de la incluida por la Ley 6/2017 y hoy eliminada: inversión en rehabilitación de viviendas destinadas a alquiler social con criterios de sostenibilidad energética.

La normativa también establece el procedimiento de gobernanza turística para la gestión del ITS-IB. La misma Ley 2/2016 crea la Comisión de Impulso del Turismo Sostenible que debe acordar qué proyectos pueden ser financiados con el fondo que se nutre del ITS-IB mediante la aprobación de planes anuales. Esta Comisión se compone de representantes de las administraciones públicas (15), del empresariado (6), los sindicatos mayoritarios (6) y representantes de entidades de la sociedad civil (5) que tengan como fines principales la defensa y la promoción del medio ambiente, incluida la Universitat de les Illes Balears (Gráfico 1). El voto de estos últimos se considera únicamente en su conjunto y solo en caso de que

sea unánime. Ningún Plan Anual ha recibido el apoyo unánime del grupo de participantes en representación de la sociedad civil. Su voto particular ha sido la excepción en la Comisión, motivándolo formalmente en sus actas y el registro de solicitudes (GOB, 2025). Por otro lado, la Ley 2/2016 del ITS-IB prevé la aplicación de un procedimiento de votación popular (en su artículo 20 y detallado en el artículo 53 del Decreto 35/2016 que la desarrolla), pero que no se ha aplicado en ninguna ocasión. Las administraciones públicas son las únicas autorizadas a presentar proyectos de inversión a la Comisión y han aprobado los Planes Anuales del ITS-IB con el apoyo del empresariado y de los sindicatos².

Gráfico 1. Composición de la Comisión de Impulso del Turismo Sostenible, que aprueba los planes anuales del ITS/IB



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LO ESTABLECIDO EN EL DECRETO 35/2016, POR EL QUE SE DESPLIEGA LA LEY 2/2016.

5. CLASIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS

A continuación caracterizamos los proyectos aprobados por la Comisión de Impulso del Turismo Sostenible entre 2016 y 2024 para profundizar en la clasificación de finalidades establecidas por la Ley del ITS-IB. Nuestra clasificación pretende afinar la orientación de los proyectos financiados diferenciando los orientados a promover la sostenibilidad fuerte de los que apoyan a un mayor crecimiento urbano-turístico en base a argumentos de sostenibilidad débil.

Para afinar nuestra clasificación establecemos las siguientes subcategorías de la finalidad prioritaria establecida por la Ley 2/2016 del ITS-IB, la protección ambiental:

- A1) Actuaciones en espacios protegidos y relacionadas con la conservación de especies, hábitats y ecosistemas.
- A2) Infraestructura hidráulica, de abastecimiento o saneamiento.
- A3) Infraestructura de transporte, urbana o interurbana.
- A4) Gestión de residuos.

A5) Infraestructura energética de fuentes renovables.

A6) Desarrollo rural y agrario.

A7) Seguridad forestal.

A8) Compra pública de inmuebles, bien sea para la demolición de edificios en ruina, con el propósito de esponjar tramas urbanas o conservar elementos patrimoniales o suelo rústico.

De igual forma, subdividimos los proyectos dedicados a la desestacionalización y a promover el turismo sostenible, diferenciando:

B1) El fomento de la desestacionalización y del turismo sostenible se concreta en más promoción turística, equipamiento para el turismo de naturaleza, espacios libres públicos, también en suelo urbano o campañas publicitarias destinadas a la población local.

B2) La inversión en equipamiento deportivo y cultural, con orientación a potenciar su atractivo turístico.

Mantenemos la nomenclatura del resto de finalidades establecidas, clarificando su definición en función de los propósitos a los que realmente se han destinado:

C) La recuperación y rehabilitación del patrimonio histórico y cultural que se orienta en todo caso a su turistificación, es decir a su conversión en equipamiento de atractivo turístico.

D) Las actuaciones de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica.

E) Las actuaciones relacionadas con la formación y la ocupación se orientan especialmente al sector turístico.

F) Promoción inmobiliaria de vivienda, especialmente para alquiler social.

F') En sustitución de la anterior (F) y desde 2024 (Decreto Ley 2/2024), se destinan fondos del ITS-IB a «la mejora de la inspección, seguridad y concienciación» en cuatro zonas turísticas maduras que se caracterizan por el turismo de masas y fiesta: en Mallorca, la Playa de Palma y su adyacente s'Arenal, Magaluf y en Ibiza el barrio marítimo del Port de Sant Antoni. Los proyectos aprobados acorde a esta finalidad han financiado más dotación policial, incluyendo seguridad privada, equipamiento (videovigilancia, furgones, cuarteles o una galería de tiro), inspección para combatir la oferta ilegal de alojamiento en viviendas, así como campañas de comunicación orientadas a la prevención del delito.

La tabla 1 muestra la cuantía asignada a proyectos financiados con el fondo del ITS-IB, acorde a nuestra clasificación más detallada y a partir de la documentación tramitada en la Comisión de Impulso del Turismo Sostenible, entre 2016 y 2024. Durante la pandemia de COVID, de 2020 a 2022, se suspendió la Comisión y se destinaron los fondos del ITS-IB a gastos que no se corresponden a lo establecido por la Ley 2/2016 (Blázquez-Salom, 2025). También llama la atención el incremento inusitado de presupuesto a partir de 2023 que se debe al establecimiento de financiación plurianual, hasta a cinco años vista (por ejemplo, la prevista desde 2024 hasta 2028 en el último Plan Anual Ordinario 2024-2025).

Las finalidades que absorben mayores cuantías (sumando el 62,8 % del total del presupuesto del fondo del ITS-IB 2016-2024) son:

A2) El abastecimiento y saneamiento de agua: depuradoras de aguas residuales, desalinizadoras, potabilizadoras, emisarios submarinos de aguas depuradas, etc. Su cuantía representa una cuarta parte del total de las inversiones del fondo.

A3) La infraestructura de transporte: viario, ampliación de la línea de metro, conectividad aérea en temporada baja, etc.

F) La construcción de vivienda pública, que debía ser inicialmente mediante rehabilitación, pero acabó siendo de nueva urbanización.

B1 y B2) El turismo sostenible, entendido mayoritariamente como inversiones en equipamiento (para la realización de eventos, de carácter deportivo y cultural con orientación turística) o campañas de promoción turística.

Tabla 1. Análisis pormenorizado del destino de los fondos recaudados mediante el impuesto de turismo sostenible de la Islas Baleares entre 2016 y 2024

Finalidad del proyecto del ITS-IB	2016	2017	2018	2019	2023	2024	Total 2016-2024	% total 2016-2024
A1. Biodiversidad	4 366 000,00	9 673 566,13	5 621 121,00	5 745 155,27	14 119 952,04	4 246 500,00	43 772 294,44	5,10
A2. Agua	25 853 917,61	16 826 791,76	4 204 935,98	4 485 971,00	46 214 183,31	141 028 816,18	238 614 615,84	27,81
A3. Transporte	1 243 790,79	18 092 464,72	1 545 775,00	2 283 483,79	42 090 358,43	41 280 669,52	106 536 542,25	12,41
A4. Residuos	0,00	700 000,00	0,00	2 000 000,00	0,00	7 459 588,79	10 159 588,79	1,18
A5. Renovables	0,00	355 619,00	0,00	600 000,00	16 826 959,00	11 860 003,48	29 642 581,48	3,45
A6. Agrario	1 500 000,00	8 015 703,28	7 000 000,00	6 350 000,00	13 980 499,29	16 258 293,02	53 104 495,59	6,19
A7. Forestal	400 000,00	0,00	0,00	456 630,00	3 923,915,67	11 932 125,00	16 712 670,67	1,95
A8. Compra fincas	0,00	7 807 000,00	1 948 094,00	0,00	1 100 000,00	16 971 523,33	27 826 617,33	3,24
B1. Turismo sostenible	715 000,00	16 690 419,95	1 200 000,00	4 226 185,07	5 974 639,00	48 690 816,28	77 497 060,30	9,03
B2. Equipamiento deportivo y cultural	1 475 742,00	2 265 174,15	0,00	6 107 997,35	12 627 155,40	27 475 608,13	49 951 677,03	5,82
C. Patrimonio	1 690 650,27	2 025 807,56	748 022,87	1 772 756,45	11 477 923,78	12 567 876,41	30 283 037,34	3,53
D. Investigación	300 000,00	5 700 838,66	1 322 690,09	3 330 578,93	9 634 567,61	0,00	20 288 675,29	2,36
E. Formación turismo	2 968 460,00	9 830 589,00	3 500 000,00	3 784 759,72	26 784 575,46	1 462 645,54	48 331 029,72	5,63
F. Vivienda pública	0,00	0,00	24 598 039,60	27 323 975,13	28 151 862,00	0,00	80 073 876,73	9,33
F'. Seguridad y policía	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25 357 324,84	25 357 324,84	2,95
Total	40 513 560,67	97 983 974,21	51 688 678,54	68 467 492,71	232 906 590,99	366 591 790,52	858 152 087,64	100,00

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA DOCUMENTACIÓN PROPORCIONADA A LA COMISIÓN DE IMPULSO DEL TURISMO SOSTENIBLE.

6. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS. EVALUACIÓN Y CONGRUENCIA DE LAS FINALIDADES DEL ITS-IB

Acorde a los resultados aquí expuestos, el ITS-IB coincide con la aplicación de un discurso para el «camuflaje legitimador» del crecimiento (Rist, 1997, p. 174), para «seguir como de costumbre», al modo del BAU (*Brundtland as Usual*) que definen Hall et al. (2021). La administración pública recauda e invierte el fondo del ITS-IB con el apoyo de los agentes sociales procrecimiento (Blázquez-Salom et al., 2023; Müller et al., 2021), mediante mecanismos de gobernanza turística neoliberal, en nuestro caso la Comisión de Impulso del Turismo Sostenible. El análisis de las finalidades de sus inversiones da a entender que pone los servicios públicos a favor de la turistificación, mediante la generación de un mejor ambiente de negocios, dando apoyo a los mecanismos del mercado para aumentar las tasas de beneficio empresarial, la oferta de ocupación, el consumo y, al fin y al cabo, la reproducción del capital. Acorde a los resultados de nuestro análisis, el ITS-IB se invierte esencialmente en: incrementar la capacidad de las infraestructuras de abastecimiento y tratamiento de agua —especialmente urbanas—, la conectividad para promover el tránsito de mercancías y pasajeros, la oferta de equipamientos públicos, la promoción turística con la creación de productos ampliando el alcance de la turistificación o en nueva promoción inmobiliaria, en lugar de rehabilitación de viviendas que es como se preveía aumentar la oferta de alquiler social en la redacción de la Ley 2/2016.

La aplicación del ITS-IB hasta la fecha no tiene aspiraciones de transformación ecosocial que desarrollarían los postulados de la sostenibilidad fuerte. La sostenibilidad fuerte, acorde a los argumentos presentados por Fletcher et al. (2019 y 2021), Murray et al. (2023) o Díaz-Soria e Izcarra (2023), requiere estrategias de: desturistificación para someter esta actividad a los límites biofísicos mediante el decrecimiento justo —es decir, la contracción y convergencia del caudal de energía y material consumido per cápita—; desmercantilización de los servicios básicos (la vivienda, el abastecimiento mínimo existencial de agua, energía o alimentos, la atención sanitaria, asistencial, educativa, etc.); la promoción del turismo de calidad en términos de bienestar para la población local y de integración para la desplazada, empobrecida o marginalizada; la cooperación al desarrollo para mitigar un crecimiento geográfico desigual; una organización social del tiempo de ocio desmercantilizada más favorable a la sostenibilidad fuerte, por ejemplo mediante el turismo social u otras formas de economía social y solidaria; u otras medidas de socialización colectiva de la plusvalía generada por la industria turística, tales como una renta básica universal para hacer menos dependiente de la turistificación a la clase trabajadora, especialmente liberándola de tener que poner su mano de obra al servicio de la explotación laboral.

El proceso de adjudicación de los fondos recaudados por el ITS-IB también adolece de graves deficiencias democráticas. Los mecanismos de gobernanza turística mediante los que se gestiona están sometidos al propósito último de mantener un sistema socioeconómico que se fundamenta en la reproducción del capital, persiguiendo únicamente el crecimiento económico. Una reorientación del ITS-IB hacia la transformación ecosocial del turismo se debería basar en la radicalidad democrática, más

allá de gobernanza neoliberal (Pellizzoni, 2011). La gobernanza participativa empoderada señala el camino a seguir en la búsqueda de la utopía, en términos de «nuevas formas de democracia directa que tienen el potencial de contribuir significativamente a una amplia reinención de la democracia y al movimiento a lo largo de los caminos del empoderamiento social» (Wright, 2010, p. 155). Así pues, una acepción más rigurosa de la gobernanza desarrollaría la raíz propia del concepto civilización, que «se refiere a aquellas cualidades de sabiduría política y ayuda mutua que permiten a las sociedades organizarse a través de coaliciones voluntarias» (Graeber & Wengrow, 2021, p. 432). Otras formas de organización social son posibles y maneras de fomentar la gobernanza turística empoderadora, como el ITS-IB, deberían contribuir a desarrollarlas.

7. CONCLUSIÓN

Este capítulo ha evaluado la asignación de los ingresos del impuesto de turismo sostenible (ITS-IB), introducido por el gobierno autonómico de las Islas Baleares en 2016, comparando el destino previsto por la legislación con el uso real de los fondos gestionados por la Comisión para el Impulso del Turismo Sostenible. Este análisis muestra la distribución real de las inversiones del ITS-IB entre 2016 y 2024, clasificándolas acorde a su contribución a la sostenibilidad débil o fuerte. Nuestros resultados muestran que, si bien la legislación prioriza la protección del medio ambiente, una parte significativa del fondo ITS-IB (62,8 %) se destinó a gastos en sostenibilidad débil que promueven más crecimiento urbano-turístico: infraestructura de abastecimiento y tratamiento de agua, transporte, vivienda pública, equipamiento y promoción turística.

La principal implicación que se deriva de los resultados de este capítulo es que la gobernanza participativa empoderada es el camino a seguir (Wright, 2010, p. 155) en la búsqueda de un sistema justo de gobernanza turística. En este sentido, la gestión del fondo recaudado mediante el ITS-IB puede convertirse en un mejor instrumento de una sostenibilidad fuerte, que respete los límites biofísicos del planeta, compense el uso de los bienes comunes (la riqueza histórica, cultural y natural en la que se basa la actividad turística), contribuya a profundizar la democracia y reduzca las desigualdades sociales a través de un proceso de decrecimiento justo.

AGRADECIMIENTOS

La investigación conducente a este artículo se financia mediante el proyecto titulado «Chronic Emergencies and Ecosocial Transformations in Touristified Coastal Spaces» (PID2022-1376480B-C21), financiado por MICIU/AEI/ 10.13039/501100011033 y por FEDER/EU.

NOTAS

- (1) La turistificación se ha definido como «el proceso de transformación socioespacial como consecuencia de un crecimiento tal de las actividades turísticas, bajo la hegemonía del capital, que toda la vida económica y social se vea subordinada a estas, desplazando otras necesidades y usos» (Cañada et al., 2023, p. 7)
- (2) La composición, las actas y otra documentación detallada de la Comisión de Impulso

del ITS-IB están disponibles en el portal. <https://illessostenibles.travel/es/impuesto-turismo-sostenible/que-es-its> (consultado el 5/04/2025).

REFERENCIAS

- Amore, A., & Hall, C. M. (2017). National and urban public policy in tourism. Towards the emergence of a hyperneoliberal script? *International Journal of Tourism Policy*, 7(1), 4–22. <https://doi.org/10.1504/IJTP.2017.082761>
- Armas-Díaz, A., Murray, I., Sabaté-Bel, F., & Blázquez-Salom, M. (2023). Environmental struggles and insularity: The right to nature in Mallorca and Tenerife. *Environment and Planning C*, 42(4), 639–657. <https://doi.org/10.1177/23996544231212294>
- Blanco-Romero, A., Blázquez-Salom, M., Morell, M., & Fletcher, R. (2019). Not tourism-phobia but urban-philia: understanding stakeholders' perceptions of urban touristification. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (83). <https://doi.org/10.21138/bage.2834>
- Blázquez-Salom, M. (2025). "Clashing with corporate interest: tourism governance in the Balearic Islands". In J. Saarinen, & C. M. Hall, (Eds.), *Handbook on Tourism Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 336–342. <https://doi.org/10.4337/9781800374287.00033>
- Blázquez-Salom, M.; Murray, I. y Artigues, A.A. (2023). Hegemonía hotelera. El rol del Estado en la reactivación de la tasa de beneficio hotelera tras la crisis de 2008. *Investigaciones Turísticas*, (25), 220–249. <https://doi.org/10.14198/INTURI.22122>
- Blázquez-Salom, M., Cañada, E., Müller, N., & Sastre, M. (2024). Ecologisme i turistificació. de la defensa del territori a la transformació ecosocial. *Compàs d'amalgama*, (9), 32–38. <https://doi.org/10.1344/Compas.2024.9.7>
- Cañada, E. (2015). *Las que limpian los hoteles: Historias ocultas de precariedad laboral*. Icaria Antrazyt.
- Cañada, E. (2019). Trabajo turístico y precariedad. En E. Cañada, & I. Murray (Eds.), *Análisis contemporáneo: Vol. 493. Turistificación global: Perspectivas críticas en turismo* (1ª ed., pp. 267–287). Icaria Antrazyt.
- Cañada, E., Marie dit Chirot, C., & Murray, I. (2023). Introducción. In E. Cañada, C. Marie dit Chirot. & I. Murray (eds.). *El malestar en la turistificación. Pensamiento crítico para una transformación del turismo* (pp. 7–21) Icaria.
- Cárdenas-García, P. J., Pulido-Fernández, J. I., Durán-Román, J. L. & Carrillo-Hidalgo, I. (2022). Tourist taxation as a sustainability financing mechanism for mass tourism destinations. *International Journal of Tourism Research*, 24(4), pp. 577–592. <https://doi.org/10.1002/jtr.2523>
- Casellas, A. (2010). La geografía crítica y el discurso de la sostenibilidad. Perspectivas y acciones. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 56(3), 573–581.
- Daly, H. E. (1995). On Wilfred Beckerman's Critique of Sustainable Development. *Environmental Values*, 4(1), 49–55. <https://doi.org/10.1177/096327199500400103>
- Decreto 35/2016, de 23 de junio, por el que se desarrolla la Ley del impuesto sobre estancias turísticas y de medidas de impulso del turismo sostenible. (2016, junio 25). *BOIB*, n° 81 (pp. 19420–19463), (consultado el 30/03/2025). <https://www.caib.es/sites/institutestudisautonomics/f/220431>
- Decreto Ley 2/2024, de 10 de mayo, por el turismo responsable y la mejora de la calidad en zonas turísticas, de modificación del Decreto Ley 1/2020, de 17 enero. (2024, julio 4). *BOE*, n° 161 (pp. 83093–83107), (consultado el 30/03/2025). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-13580
- Diario de sesiones del Pleno del Parlament de les Illes Balear (22/03/2016) n.º 30 (pp. 1680–1697), (consultado el 30/03/2025). <https://web.parlamentib.es/repositori/PUBLICACIONS/9/ple/PL-09-030.pdf>
- Díaz-Soria, I., & Izcara, C. (2023). La transición ecosocial en el turismo y el papel de "lo local". In M. Simancas, R. Hernández, & N. Padrón (Cords.), *Transición hacia un Turismo Sostenible. Perspectivas y propuestas para abordar el cambio desde la Agenda 2030*. Fundación Fyde CajaCanarias, pp.215–226.
- Dietz, S., & Neumayer, E. (2006). Weak and strong sustainability in the SEEA: concepts and measurement. *Ecological Economics*, 61(4), 617–626. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.09.007>
- Durán-Román, J. L.; Pulido-Fernández, J. I. & López-Sánchez, Y. (2024). Can Tourist Taxes Make Tourism More Sustainable? In T. Walker, E. Demir, G. Machnik-Kekesi, V. Kelly (Eds.), *Sustainable Tourism*. Palgrave Macmillan, Cham.

- https://doi.org/10.1007/978-3-031-43528-7_12
- Fletcher, R., Murray, I., Blanco-Romero, A., & Blázquez-Salom, M. (2019). Tourism and degrowth: an emerging agenda for research and praxis. *Journal of Sustainable Tourism*, 27(12), 1745–1763. <https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1679822>
- Fletcher, R., Blanco-Romero, A., Blázquez-Salom, M., Cañada, E., Murray Mas, I., & Sekulova, F. (2021). Pathways to post-capitalist tourism. *Tourism Geographies*, 25(2-3), 707–728. <https://doi.org/10.1080/14616688.2021.1965202>
- Femenia, P. J., Isern, J., Ramis, M., & Pujol, J. (Coords.) (2024). *La contracimera social del turismo. -Turisme + Vida*. Plataforma Menys Turisme, Més Vida.
- Fraser, N. (2013). A triple movement? Parsing the politics of crisis after Polanyi. *New Left Review*, 81, 119–132.
- Fraser, N. (2022). *Canibal capitalism. How our system is devouring democracy, care, and the planet – and what we can do about it*. Verso.
- GOB (Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa) (2025). *Impost de Turisme Sostenible*. (consultado el 30/03/2025). <https://www.gobmallorca.com/tag/impost-turisme-sostenible/>
- González, A. (03/10/2024). Desde conciertos de LOS40 a mejorar el ciclo de agua, ¿cuál es el uso de la ecotasa y en qué se ha invertido? *Última Hora*. (consultado el 30/03/2025). <https://www.ultimahora.es/noticias/local/2024/10/03/2253159/desde-conciertos-los40-mejorar-ciclo-agua-cual-uso-ecotasa-invertido.html>
- Graeber, D. & Wengrow, D. (2021). *The dawn of everything: A New History of Humanity*. Penguin Books.
- Hall, C. M., Lundmark, L., & Zhang, J. J. (2021). Conclusions-degrowing tourism: can tourism move beyond BAU (Brundtland-as-Usual)? In C. M. Hall, L. Lundmark, & J. J. Zhang (Eds). *Tourism and Degrowth: New Perspectives on Tourism Entrepreneurship, Destinations and Policy*. (p. 239–248) Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429320590-18>
- Harvey, D. (2006 [1982]). *Limits to Capital*. Verso.
- Holloway, J. (2019). *We ate the crisis of capital. A John Holloway Reader*. PM Press.
- Isern, J. (2024). Frente a la turistificación, Baleares se organiza. *Ecologista*, 121, 3639. (consultado el 30/03/2025). <https://www.ecologistasenaccion.org/327240/frente-a-la-turistificacion-baleares-se-organiza/>
- Jessop, B. (2016). *The state: Past, present, future*. Polity Press.
- Kallis, G. (2018). *Degrowth*. Agenda Publishing.
- Keil, R. (2009). The Urban Politics of roll-with-it neoliberalization. *City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, 13(2-3), 231–245.
- Kovacic, Z., García Casañas, C., Argüelles, L., Yáñez Serrano, P., Ribera-Fumaz, R., Prause, L., & March, H. (2024). The twin green and digital transition: High-level policy or science fiction? *Environment and Planning E*, 7(6), 2251–2278. (Original work published 2024). <https://doi.org/10.1177/25148486241258046>
- Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible. (2016, mayo 2) *BOE*, nº 105 (pp. 2016–4175). (consultado el 30/03/2025). <https://www.boe.es/eli/es-ib/l/2016/03/30/2/com>
- Ley 6/2017, de 31 de julio, de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas. (2017, septiembre 15). *BOE*, nº 223 (pp. 90949 a 90974), (consultado el 30/03/2025). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=-BOE-A-2017-10539>
- Molotch, H. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82(2), 309–332. <http://www.jstor.org/stable/2777096>
- Moscardo, G. (2011). Exploring social representations of tourism planning: Issues for governance. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 423–436. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.558625>
- Mowforth, M. & Munt, I. (2015) [1998]. *Tourism and Sustainability. Development, globalisation and new tourism in the third world*. Routledge.
- Müller, N., Murray, I. & Blázquez-Salom, M. (2021). Short-term rentals and the rentier growth coalition in Pollença (Majorca). *Environment and Planning A*, 53(7), 1609–1629. <https://doi.org/10.1177/0308518X211033307>

- Murray, I., & Cañada, E. (2021). Turistificación confinada. In E. Cañada, & I. Murray (Eds.), *#TourismPostCOVID19. Turistificación confinada*. (pp. 14-80). Alba Sud.
- Murray, I., Fletcher, R., Blázquez-Salom, M., Sekulova, F., Blanco-Romero, A., & Cañada, E. (2023). Tourism and Degrowth. *Tourism Geographies*, 1-11. <https://doi.org/10.1080/14616688.2023.2293956>
- Newmayer, E. (2013). *Weak versus strong sustainability: exploring the limits of two opposing paradigms* (4ª ed.) Edward Elgar. (Original publicado en 2003)
- Palmer, T., & Riera, A. (2003). Tourism and environmental taxes. With special reference to the "Balearic ecotax". *Tourism Management*, 24(6), 665-674. [https://doi.org/10.1016/S0261-5177\(03\)00046-3](https://doi.org/10.1016/S0261-5177(03)00046-3)
- Pellizzoni, L. (2011). Governing through disorder: Neoliberal environmental governance and social theory. *Global Environmental Change*, 21(3), 795-803. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.03.014>
- Rist, G. (1997). *History of Development*. Zed Books.
- Valdivielso, J. & Moranta, J. (2019). The social construction of the Tourism degrowth discourse in the Balearic Islands. *Journal of Sustainable Tourism*, 27(12), 1876-1892. <https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1660670>
- WCED (World Commission of Environment and Development) (1987). *Our Common Future*. Naciones Unidas.
- Wright, E.O. (2010). *Envisioning Real Utopias*. Verso.