

NOTICIAS Y COMENTARIOS

LA «ECOTASA» BALEAR: UN EJEMPLO DE SITUACIÓN DE NECESIDAD A LA QUE NUNCA DEBIÓ LLEGARSE

Los impuestos ambientales han irrumpido con fuerza en los últimos años en España. En este sentido, el Gobierno de las Islas Baleares ha propuesto un impuesto que grava las pernoctaciones en establecimientos hoteleros.

Concretamente, uno de los objetivos del programa del Pacto de socialistas, nacionalistas y verdes que llegaron al poder en 1999 era el establecimiento de un impuesto turístico finalista para, con lo que se recaudase con él, hacer frente a determinados gastos destinados a la mejora del medio natural balear. Este objetivo se ha consolidado en abril de 2001 mediante la aprobación de la Ley del Impuesto sobre Estancias en empresas turísticas de alojamiento, destinado a la dotación del Fondo para la mejora de la actividad turística y la preservación del medio ambiente¹, Ley que actualmente está impugnada ante el Tribunal Constitucional.

Esta idea no es nueva en Baleares. En efecto, en 1989 el Presidente de la Comunidad Autónoma Gabriel Cañellas, formuló la necesidad de establecer algún tipo de impuesto turístico cuya recaudación se destinase a la protección del medio ambiente ante la saturación turística que ya sufría el territorio balear, pero esta iniciativa no se consolidó debido a la fuerte oposición del sector hotelero.

Los orígenes de la imposición ambiental los encontramos en los programas de los partidos verdes europeos, constituyendo uno de los movimientos fiscales más interesantes de los últimos años (Gago Rodríguez y Labandeira Villot, 2001). Así, a partir de la reforma sueca (1990), Finlandia (1990/1998), Noruega (1992/1995), Dinamarca (1993), Gran Bretaña (1996), Holanda (1996), Alemania (1999) y Austria (2000) han instaurado una reforma fiscal verde. Se establecen impuestos am-

¹ Ley 7/2001, de 23 de abril (BOE núm. 125, viernes, 25 de mayo de 2001).

bientales como contrapeso a diversas reducciones en la imposición sobre la renta (personal y societaria) y las cotizaciones sociales, en un marco de neutralidad recaudatoria (Gago Rodríguez y Labandeira Villot).

En cuanto a la configuración adoptada por la ecotasa balear, encontramos ejemplos como la «Tax de séjour» francesa, el «Federal Goods and Services Tax» de Canadá, el Impuesto sobre Hoteles y Restaurantes de Ghana, el «Hotel Occupancy Tax» de las Islas Bermudas o el «Hotel Occupancy Tax» exigido en Hawai.

Es por todos conocido que Baleares es una potencia turística de primer orden tanto por la elevada cantidad de recursos como por el número de visitantes que recibe desde que se desarrolló esta industria de forma espectacular en los años sesenta. En este sentido, el crecimiento de afluencia de turistas entre 1997 y 2000 fue del 16,4%. Se trata de un crecimiento y desarrollo sin planteamientos estructurados y ordenados que ha conducido a un crecimiento inmobiliario sin límites y a una explotación masiva de recursos naturales provocando problemas ambientales graves. No debemos ocultar, sin embargo, la importancia que ha protagonizado el turismo en el desarrollo socioeconómico de las Islas. Así, el 84% de la economía balear depende directa o indirectamente del turismo, siendo el principal generador de ocupación; el crecimiento del PIB entre 1997-1999 fue del 11,3%.

Pero, volviendo a los problemas causados por la irrupción de un fenómeno turístico insostenible, pueden darse los siguientes datos: la producción de residuos sólidos urbanos es la más alta de España y el doble de la media nacional provocando altos costes ambientales y económicos; el consumo de energía se ha disparado de forma alarmante en los últimos años: el consumo eléctrico ha aumentado en la Isla de Mallorca un 37% entre 1993 y 1998; la masificación y degradación de la costa balear, de los espacios turísticos y naturales y la pérdida de prestigio entre los visitantes que se materializa, por ejemplo, en la abundancia de quejas por contaminación acústica, constituyen un auténtico peligro para el turismo, la economía y el medio ambiente de las Islas. Por ello, si no se adoptan medidas, se producirán lesiones de difícil solución sobre la actividad turística y el medio ambiente del archipiélago. En este orden de consideraciones, la ecotasa balear se plantea para resolver estos problemas y para obtener recursos económicos destinados a adoptar una gestión turística sostenible del territorio balear.

La mal llamada ecotasa, en realidad no es una tasa sino que es un impuesto. Popularmente se la conoce como ecotasa debido a una traducción literal del término «ecotax». Las tasas en nuestro Ordenamiento Jurídico-Tributario implican únicamente una especie dentro del género tributo. El elemento definidor de la «tasa» es un hecho imponible consistente en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público. Por tanto, en cuanto a la ecotasa balear no hablamos de una tasa, sino de un impuesto. Al mismo tiempo, según un sector doctrinal, no es ecológica. Los profesores Alberto Gago y Xavier Labandeira dicen que no puede calificarse como ambiental un impuesto que poco o nada tiene que ver con el deterioro ambiental, en los siguientes términos: «Creemos que tiene sentido utilizar impuestos ambientales sobre la actividad turística pero no parece recomendable calificar de ambientales a impuestos sobre hechos imponibles que poco o nada tienen que ver con el deterioro ambiental². Ésto sólo genera confusión social y, además, puede dificultar el necesario desarrollo de la tributación ambiental española». A pesar de ello, no debemos dejar de señalar que nos encontramos ante un impuesto finalista cuyo principal objetivo es el destino de lo obtenido mediante este impuesto a la mejora de los espacios turísticos y del entorno natural.

Señaladas estas cuestiones conceptuales, el impuesto turístico se configura como un impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento. Los ciudadanos que decidan elegir como destino turístico las Islas Baleares y, al mismo tiempo, se alojen en una empresa turística de alojamiento, deberán pagar una cuota por día de alojamiento, cuota que varía de 0,25 euros a 2 euros dependiendo del alojamiento. Por ejemplo, una persona que decida alojarse en un establecimiento de agroturismo pagará 0,25 euros/día, mientras que una persona que se aloje en un hotel/apartamento de 5 estrellas, pagará 2 euros/día. Se respeta, por tanto, una proporcionalidad en cuanto a la capacidad de gasto. En este sentido, Antxon Olabe, profesor de la Universidad británica de York dice que si una parte del turismo no se muestra sensible ante el pago de un impuesto que oscilaría entre los 0,25 y los 2 euros «vale más

² El artículo 6 de la Ley del Impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento establece:

«Constituyen el hecho imponible del impuesto las estancias, contadas por días, que haya hecho el contribuyente en los establecimientos de las empresas turísticas de alojamiento situados en el territorio de las Illes Balears.»

que no venga porque no compensa el consumo de territorio y de recursos naturales, la masificación, la pérdida de calidad de vida, la saturación de vehículos y la creación de más infraestructuras».

La ecotasa deberá ser abonada por toda persona que se aloje en un establecimiento turístico, incluidos los residentes ya que el Derecho Comunitario no permitiría, en virtud del principio de no discriminación, la exención al pago de los residentes³. No obstante, esta cuota no será pagada por los menores de 12 años ni por los beneficiarios de estancias subvencionadas por programas sociales de una administración pública de cualquier Estado miembro de la Unión Europea. Las empresas turísticas de alojamiento, serán las encargadas de recaudar el impuesto y realizarán el pago a la Administración.

Con el Impuesto turístico se obtendrán recursos financieros destinados al Fondo de Rehabilitación de Espacios Turísticos, creado por la Ley 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas. El artículo 20 de la Ley lo previene:

«Se crea el fondo de rehabilitación de espacios turísticos como mecanismo financiero destinado a la remodelación y rehabilitación de zonas turísticas y a la recuperación de recursos y espacios naturales y patrimoniales de relevancia turística. La dotación del Fondo queda afectada exclusivamente a los gastos directamente relacionados con los objetivos indicados en el apartado anterior. El Gobierno ha de promover la participación de los diversos agentes representativos del sector turístico en la gestión del Fondo».

Con los recursos financieros destinados al Fondo de Rehabilitación de Espacios Turísticos se pretende la rehabilitación de espacios turísticos a través de una racionalización del modelo urbanístico, procurando la demolición de edificaciones obsoletas, o creación de zonas verdes en espacios urbanos. También se pretende la recuperación y mantenimiento de recursos y espacios naturales, mediante la restauración del pa-

³ El artículo 7 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea dispone: «En el ámbito de aplicación del presente Tratado y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá la discriminación por razón de la nacionalidad». El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha sido muy sensible en la aplicación y desarrollo del principio de no discriminación, manifestando la contravención del mismo por las normas dictadas por los Estados miembros que privilegien intereses o derechos de los nacionales de un determinado Estado frente a los de otro. Por tanto, el TJCE trata de evitar cualquier tipo de discriminación de un ciudadano de la Unión Europea en cualquier Estado miembro por el hecho de ser no-nacional.

trimonio natural (dunas, humedales...), así como la revalorización de recursos patrimoniales de relevancia social, cultural y turística. Asimismo se pretende adoptar medidas de protección del medio rural. Se trata, por tanto, de un impuesto finalista, siendo su objetivo preferente la reparación de los daños causados por la actividad turística en el medio ambiente, la preservación de los recursos naturales así como la recuperación de la calidad de vida de los residentes. No olvidemos que los impactos ambientales negativos ocasionados por el turismo repercuten directamente sobre los residentes. En este orden de consideraciones, la Unión Europea reconoce los perjuicios que un modelo turístico no sostenible puede causar en el medio ambiente. Así, la Agencia Europea de Medio Ambiente en su informe «Señales Medioambientales» destaca el ejemplo de Baleares que recibe casi 11 millones de turistas mientras que la población estable es de apenas 800.000 personas. También señala que la actividad turística representa la mitad del gasto de energía en el sector de transporte, que es a su vez la fuente de crecimiento más rápido en las emisiones de dióxido de carbono generadas por el ser humano. De acuerdo con la opinión de la mayoría de los científicos, estas emisiones contaminantes son las que más contribuyen al exceso de calentamiento de la Tierra.

No obstante la filosofía y buenas intenciones que inspiran este impuesto turístico, ha encontrado una fuerte oposición por determinados sectores. Es destacable la actitud adoptada por el sector hotelero, sector que se ha resistido fuertemente a su aceptación argumentando que ello supondría una situación de discriminación, en el bien entendido que se cobraría por la oferta legal pero no por la oferta ilegal. Este tipo de establecimientos no reglados conforman el 15% de la oferta total y precisamente con la ecotasa podría descubrirse la oferta ilegal existente en territorio balear. Desde mi punto de vista, los hoteleros no deberían oponerse de forma tan radical ya que la ecotasa precisamente tiene por filosofía el mantenimiento de la principal industria pero siempre mirando hacia el futuro y no únicamente desde una perspectiva de presente. Por otro lado, los hoteleros deberían observar cuáles son los costes externos que produce su actividad y que no figuran en los balances de sus empresas. Por todo ello, no se entiende muy bien su férrea oposición a un impuesto turístico. Otro de los motivos de oposición por los hoteleros es que el establecimiento de este impuesto implicaría una doble imposición con respecto al IVA ya que, según argumentan, ambos gravarían

los servicios de alojamiento en establecimientos turísticos. Este también ha sido uno de los argumentos del Gobierno Central para su impugnación ante el Tribunal Constitucional. No obstante, debe indicarse que el IVA es un impuesto indirecto (el sujeto pasivo es el hotelero pero lo repercute en el turista) y la ecotasa es un impuesto directo (recae directamente sobre el turista). En este orden de consideraciones, pienso que la clave está en el siguiente planteamiento: el viajero al realizar un desplazamiento a un lugar distinto al de su residencia por placer muestra una determinada capacidad económica. En este sentido, el principio de capacidad económica aparece en el artículo 31.1. de la Constitución Española que previene:

«Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá carácter confiscatorio.»

Se pretende con ello que el legislador busque la riqueza allí donde se encuentre. Así la Ley que regula la ecotasa pretende captar la capacidad económica de los obligados a su pago, mediante una clara manifestación de riqueza que demuestran quienes se alojan en establecimientos hoteleros. En este orden de cosas, el Tribunal Constitucional en sentencia 233/1999, de 16 de diciembre dice:

«No puede calificarse como injusta a una prestación patrimonial de naturaleza tributaria... cuya magnitud se determina en función de los beneficios obtenidos por los obligados al pago, o, lo que es igual, tal y como reclama el artículo 31.1 CE, de la capacidad de los mismos».

Así, el Impuesto turístico no puede considerarse injusto al recaer sobre quienes manifiestan capacidad económica. Lo importante es tener en cuenta la capacidad económica para contribuir a la preservación del medio ambiente, siendo el establecimiento hotelero una mera figura instrumental. Asimismo, la cantidad exigida es razonable en relación con la esencia y espíritu de esta iniciativa. Por un euro, el turista puede contribuir a la preservación del ambiente balear y seguir disfrutando en años sucesivos (como ocurre especialmente con el turismo alemán) de los atractivos paisajísticos, naturales y rurales caracterizadores del territorio balear. En este orden de cosas podemos inducir que el Impuesto sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento no pretende gravar ni la prestación de servicios que se realizan en hoteles y establecimientos similares, ni tampoco incide sobre la también prestación de servicios re-

presentada por la puesta a disposición de sus usuarios de la habitación y otras dependencias a cambio de un precio, sino que tan sólo persigue captar la capacidad económica que genera el turista que visita las Islas Baleares y se desplaza por un territorio, limitándose el gravamen aquí regulado a utilizar como instrumento de valoración de tales estancias vacacionales y turísticas a las pernoctaciones que realicen los usuarios en establecimientos turísticos ubicados en su territorio.

La ecotasa balear, junto a sus indudables bondades en el camino hacia el cambio de modelo turístico, ha supuesto la apertura de un debate sobre la necesidad de adoptar medidas en aras a la protección del medio ambiente de fuertes impactos, como pueda ser el turístico. Se trata de un debate que se ha extrapolado a otras regiones. Así, a título de ejemplo y debido a que uno de los principales problemas ambientales es debido a las emisiones de CO₂ procedentes del transporte de pasajeros, el Ayuntamiento de El Prat de Llobregat ha solicitado a AENA una ecotasa sobre los usuarios del aeropuerto para compensar el aumento de la contaminación atmosférica y acústica que sufrirá el municipio con la ampliación del aeropuerto. La ecotasa, pedida dentro de las alegaciones al estudio de impacto ambiental de la ampliación del aeropuerto, la pagarían los usuarios de esta infraestructura, como se realiza en el aeropuerto Zürich-Kloten. Precisamente, los problemas derivados de la contaminación acústica producida en el aeropuerto Zürich-Kloten, aparecen reflejados en una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁴.

Otro ejemplo de la irradiación del debate originado por la ecotasa balear lo encontramos en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que ha establecido un impuesto que grava determinadas actuaciones realizadas por empresas contaminantes que inciden en el medio ambiente. Un impuesto similar se intentó establecer en Baleares pero la Ley que lo regulaba fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional.

Concluyendo, las Islas Baleares, sacudidas por una situación turística insostenible que ha mermado la calidad de vida de sus habitantes, impactando gravemente sobre el medio ambiente y poniendo en peligro la supervivencia del propio sector, han terminado comprendiendo esta verdadera dimensión del turismo. El paso siguiente ha sido tratar de reparar

⁴ Caso Zimmermann-Steiner c. Confederación Helvética.

los daños ocasionados durante décadas por un turismo depredador de recursos y nada respetuoso con el medio ambiente. En este marco ha surgido la ecotasa balear y otras iniciativas como las realizadas por distintos municipios mallorquines, iniciativas tendentes a la reconducción y transformación de unos modelos insostenibles hacia parámetros de sostenibilidad. En estos municipios turísticos, se han desclasificado suelos urbanizables, se ha reducido el número de plazas hoteleras previstas y se ha llevado a término un plan de «esponjamiento» con el derribo de edificios obsoletos para dotar al núcleo urbano de zonas verdes e infraestructuras y equipamientos más acordes con las demandas de visitantes y residentes. Todo ello para la mejora de la calidad de vida urbana y del medio ambiente.

En Baleares se pone en marcha la ecotasa turística para generar parte de los recursos financieros necesarios para mejorar un medio ambiente en crisis por los impactos del turismo y para que este sector se desarrolle en el futuro de un modo más sostenible. Todas estas medidas e iniciativas surgen de una situación de necesidad ante un modelo caduco e insostenible que ha producido fuertes impactos ambientales y sociales. Esta situación planteada para el caso de Baleares, en que se trata de implantar medidas como la ecotasa para reparar los daños causados por el turismo, debe servir de ejemplo para evitar las consecuencias negativas que pueden acarrear desarrollos turísticos futuros.

El fin de las distintas ecotasas que se puedan plantear a partir de este momento, no debe ser el recaudatorio, sino que debe perseguir la modificación progresiva de usos y prácticas insostenibles hasta su total erradicación. En los nuevos desarrollos turísticos se deberá intentar evitar estos usos y prácticas insostenibles desde un principio para hacer innecesarias ecotasas y planes de «esponjamiento».

Omar BOUAZZA ARIÑO

Instituto de Economía y Geografía