

Turismo sostenible y fiscalidad ambiental

AMADEO FUENMAYOR FERNÁNDEZ*

RAFAEL GRANELL PÉREZ*

FRANCISCO J. HIGÓN TAMARIT*

El objetivo de este trabajo consiste en examinar el papel que puede jugar la fiscalidad en la consecución de un turismo que se pueda calificar como sostenible. Para ello comenzaremos caracterizando qué es el turismo sostenible. Seguidamente presentaremos los diferentes tipos de instrumentos públicos encaminados a la consecución del desarrollo sostenible desde la perspectiva turística, centrándonos en el papel de los impuestos. Adicionalmente, examinaremos la propuesta balear desde una perspectiva crítica, para finalizar con una simulación sobre el impacto que tendría una figura de características similares tanto en el ámbito nacional, como en la Comunidad Valenciana.

En conclusión podemos destacar que las ecotasas, tal y como se ha definido en Baleares, podrá ser un eficaz medio para obtener financiación pero un pésimo instrumento para facilitar el alcance de unas pautas más sostenible para el turismo.

Palabras clave: turismo sostenible, ecotasas, impuestos ambientales, intervenciones públicas.

Clasificación JEL: H23, Q01.



COLABORACIONES

1. Introducción

Con la Cumbre de Río, llevada a cabo en 1992, se comenzó a extender una importante corriente de renovación turística que pretendía incorporar también a este sector dentro de los objetivos de consecución de unas pautas de desarrollo sostenibles. Con tal propósito se celebró en Lanzarote, en 1995, la Conferencia Mundial sobre turismo sostenible. En ella se elaboró una «Carta del Turismo» (1) y un «Programa de Acción sobre Turismo Sostenible» que representaban un paso claro hacia cambios en la forma de llevar a cabo el negocio turístico.

A lo largo de la Conferencia se evidenció la importancia de tomar en consideración al turismo en la planificación de un desarrollo con visos de sostenibilidad (la propia Unión Europea lo reconocería también al incluir al sector turístico dentro de los sectores clave de su V Programa de Acción Medioambiental).

¿Qué aspectos se destacaron en la Conferencia? En primer lugar, la notable importancia del sector turístico en la economía mundial, que representaba ya entonces aproximadamente un 12 por 100 del PNB mundial (2). En segundo lugar, que los principales recursos de atracción turística son de carácter natural, cultural y ambiental, siendo imprescindible su conservación para mantener

* Departamento de Economía Aplicada. Universitat de València.

(1) <http://www.activanet.es/restauranatura/carta.htm>

(2) En el caso de España los datos para 1999 lo fijan en un 12,1 por 100 del PIB español.

la industria turística. Por último, que el turismo ocupa una posición central en dos fenómenos de notable importancia: por un lado la imparable globalización y por otra el notable aumento y rigor de la protección ambiental.

La introducción de consideraciones de orden ético y ambiental en la planificación turística lleva a que en el desarrollo turístico se deba reconocer y fortalecer la identidad, los intereses y las culturas «visitadas» por los turistas. Concretamente, el programa ambiental de la Organización Mundial del Turismo tiene dos frentes simultáneos de intervención, el primero relativo a la «capacidad de carga» (3). El segundo es el referido al turismo llamado «cultural», línea en la que surgen importantes vínculos de acción con las organizaciones dedicadas a la preservación del patrimonio cultural, como UNESCO y algunas actuaciones del Programa para el Medio Ambiente de las Naciones Unidas (UNEP).

En este trabajo pretendemos examinar, dentro del contexto de los planteamientos de turismo sostenible, el papel que pueden jugar los instrumentos fiscales, como la llamada «ecotasa» balear, para facilitar el alcance de unas pautas de desarrollo más sostenible. Para ello comenzaremos caracterizando qué es el *turismo sostenible*. Seguidamente presentaremos los diferentes tipos de instrumentos públicos encaminados a la consecución del desarrollo sostenible desde la perspectiva turística, centrándonos en el papel de los impuestos. Adicionalmente, examinaremos la propuesta balear desde una perspectiva crítica, para finalizar con una simulación sobre el impacto que tendría una figura de características similares tanto en el ámbito nacional, como en la Comunidad Valenciana.



COLABORACIONES

2. Turismo sostenible

Definiremos el «turismo sostenible» partiendo del concepto originario del Informe Brund-

(3) Es sabido que la cultura y los intereses de los pueblos indígenas se ven perjudicados por el turismo de masas y, por tanto, es necesario que los contactos entre nativos y turistas se den en unas condiciones adecuadas en cuanto al número de visitantes y en cuanto al respeto mutuo entre visitantes y visitados.

tland (4) como «aquel cuya viabilidad en una determinada zona se puede mantener por un período de tiempo indefinido sin reducir la capacidad de las comunidades locales de satisfacer adecuadamente sus necesidades, tanto en la generación presente como en las venideras». Nuestro punto de partida es que este objetivo sólo puede ser viable mediante la intervención del sector público que deberá definir políticas turísticas y ambientales compatibles con el mantenimiento de la industria, pero también la adecuada respuesta de la industria será imprescindible. Después de todo, tal y como se suele afirmar «el turismo destruye al turismo» y la propia industria turística debe preocuparse de no eliminar las bases de su riqueza.

Se ha consolidado como concepto operativo imprescindible para el turismo sostenible la «capacidad de carga turística» concreción del concepto más general de «capacidad de carga», que se refiere al número de personas que el planeta puede sustentar de forma sostenida —o sea, mantener de forma indefinida con un nivel de vida constante sin destruir la base de recursos naturales.

Así, en palabras de McIntyre (5) la «capacidad de carga turística» se referiría a: «nivel máximo de utilización de un área sin que se causen efectos negativos sobre los recursos, se reduzca la satisfacción de los visitantes o se provoque un impacto negativo sobre la sociedad, economía, o cultura locales». De todos modos las definiciones existentes son múltiples aunque todas giran en torno a la misma idea central (6).

Tales definiciones ponen en evidencia la existencia de límites al uso de los espacios turísticos por parte de los visitantes, así como la importancia de realizar estudios específicos de capacidad de carga para cada situación, contemplando las características individuales de cada escenario.

(4) COMISION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1987): *Nuestro futuro común*, Alianza, Madrid, página 67.

(5) McINTYRE, G. (1993): *Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners*. World Tourism Organization, Madrid.

(6) PEARCE, D. G y KIRK, R. M. (1986): «Carrying Capacities for Coastal Tourism», *Industry and Environment*, 9/1, páginas 3-6.

También podemos concluir que resulta particularmente difícil concretar el concepto de capacidad de carga y aun más difícil racionalizarlo y cuantificarlo.

De hecho, el concepto es tan frágil que puede variar de un sitio a otro en función de los cambios de estación, la actitud del turista, los tipos de infraestructuras existentes, las modalidades y niveles de uso y el carácter dinámico del medio. Aún así, su estudio es fundamental para que el turismo no se acabe convirtiendo en un factor desestabilizador en las facetas ambiental, social, cultural y económica de la zona receptora del mismo.

3. La intervención pública en el sector turístico

La «Agenda 21» (7) establece la necesidad de promover «programas de turismo ecológicamente racionales y culturalmente sostenibles». Para el alcance de tal objetivo se plantea la conveniencia de mejorar la *regulación* existente y de introducir nuevas regulaciones que garanticen la protección de la salud humana y del entorno. Aunque insistiendo en el papel complementario de este tipo de intervenciones públicas, también se plantea la conveniencia de hacer uso de los instrumentos de regulación indirecta de modo que los precios de los bienes y servicios reflejen los costes ambientales (8).

De los diferentes tipos de actuaciones públicas las medidas de concienciación, las de regulación directa (9) y las de provisión pública juegan un papel muy importante y suelen representar el grueso de las medidas tomadas en materia ambiental. Ahora bien, se pretende reforzar el

peso en la utilización de instrumentos de regulación indirecta. Así, los métodos de intervención pública afectarán fundamentalmente a dos vertientes, los relativos a volúmenes (regulación directa) y los relativos a precios (regulación indirecta).

En cuanto a los primeros las intervenciones se pueden plasmar, entre otras, en:

- Permisos para visitar ciertas zonas.
- Establecimiento de colas.
- Asignación de espacios para ciertas actividades.
- Racionamiento del tiempo de estancia.

No obstante, la atención se está centrando en los últimos tiempos en los mecanismos de regulación indirecta, mal llamados instrumentos de mercado, es decir en el establecimiento de normas que sin forzar las actitudes de los agentes las dirigen hacia comportamientos menos dañinos para el medio ambiente, generalmente repercutiendo sobre los contaminadores la carga de los daños causados. Se trata de introducir incentivos, habitualmente de carácter financiero, para que los agentes cambien de actitud, bien penalizándolos (por ejemplo, impuestos ambientales) bien premiándolos (por ejemplo, subvenciones).

Su establecimiento se justifica teóricamente tanto mediante la utilización de la teoría de los bienes públicos como mediante la de los efectos externos. Por ejemplo se argumenta que existe un elevado número de enclaves con características de bienes públicos que están accesibles «sin precio de acceso» con lo cual están sobreutilizados y se abusa de ellos (10). De hecho se pueden encontrar argumentos relativos a que, en un mundo con grandes diferencias de renta como éste en el que vivimos, es justificable hacer pagar más a los colectivos de renta más alta.

3.1. Características de los instrumentos de regulación indirecta

Estos instrumentos tienen una serie de características comunes. La primera, y más significativa, es que buscan alterar el comportamiento de los

(7) La «Agenda 21» es un programa de acción aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo que se celebró en Río de Janeiro el año 1992. Se trata de un proyecto de actuaciones encaminadas a la consecución de un desarrollo social, económica y ambientalmente sostenible.

(8) Aunque es una cuestión que no estamos considerando debemos advertir que en la «Agenda 21» también se planteó la importancia de la autorregulación por parte de la industria turística. Concretamente destacándose los programas voluntarios por parte de la industria encaminados a una gestión ética y ambientalmente responsable de productos y procesos relativos al sector turístico. Dichos programas se deberían basar en códigos y esquemas de conducta ambientalmente responsables.

(9) Controles directos o mecanismos de *command and control*.

(10) Problema conocido como «tragedia de los bienes comunes».



COLABORACIONES

agentes modificando el coste de contaminar. Ello está en consonancia con el principio «*quien contamina paga*» (11) o *PPP* (12), según el cual los contaminadores deben soportar el coste de los daños que causen al medio ambiente, siempre partiendo de la idea de que el precio de un bien o de un servicio debe reflejar el coste total de producirlo, incluyendo, obviamente, los costes ambientales. El *PPP* fue adoptado por la OCDE ya en 1972 y pocos años después también la Unión Europea lo incluyó como un principio fundamental de su política ambiental.

La segunda característica de los instrumentos de regulación indirecta es que son eficientes para el alcance de los objetivos medioambientales perseguidos, mientras que la regulación directa tiende a exigir reducciones uniformes a todos los contaminadores haciendo mucho más elevado el coste global de alcanzar el objetivo medioambiental (13).

En tercer lugar, son instrumentos que fomentan la innovación tecnológica, puesto que generan incentivos de tipo financiero a continuar reduciendo la generación de contaminantes (14).

Los instrumentos de regulación indirecta entran en dos grandes categorías, en primer término aquellos que afectan a los individuos modificando los costes de su actuación (impuestos, subvenciones, permisos negociables para contaminar, sistemas de depósito reembolsable...) y, por otra parte, aquellos que se basan en la modificación del ambiente institucional (establecimiento de derechos de propiedad, fijación de responsabilidades...).

3.2. Los tributos ambientales

Tributos, son ingresos públicos que se recaudan coactivamente por parte del Estado mediante la utilización del poder fiscal que éste tiene. Aun-

que la Ley General Tributaria no los define, sí que establece una tipología de los mismos. Concretamente se dice que los tributos pueden ser (15): tasas, contribuciones especiales e impuestos.

En la práctica fiscal y en la literatura se pueden encontrar otros tipos de tributos con denominaciones tales como cánones, accisas, gravámenes, cargas..., en todo caso esas figuras se pueden aproximar a las definidas en la Ley General Tributaria, cosa que resulta conveniente especialmente desde la perspectiva de los análisis teóricos.

Por lo que respecta a los objetivos, la mayoría de los tributos buscan sólo recaudar fondos para financiar una serie de gastos. Desde una perspectiva medioambiental lo que se debería buscar son figuras capaces de ir más allá, por ejemplo, modificando premeditadamente el comportamiento de determinados sujetos, siendo los impuestos adecuados instrumentos para dicho objetivo (16).

3.2.1. Los impuestos ecológicos

Si bien es cierto que existen distintos tipos de tributos que se pueden emplear para mejorar la calidad del medio ambiente, lo cierto es que los impuestos son los instrumentos con mayor eficacia medioambiental, puesto que, tal y como ya hemos comentado, entre sus objetivos directos está el de modificar determinados comportamientos no deseables de los agentes económicos.

El objetivo primordial de los impuestos ambientales debería ser el cierre de las brechas existentes entre costes privados y costes sociales, haciendo pagar a los contaminadores por aquellos daños que causan sobre el medio ambiente.

Las principales características deseables de los impuestos ambientales son:

1. *Instrumentos eficientes*. Permiten —al menos en teoría— alcanzar los objetivos medioambientales con el menor coste.

(11) Con la excepción de las subvenciones.

(12) *Polluter Pays Principle*.

(13) Esta característica, muy importante en el plano teórico, debería matizarse en la práctica, puesto que se deriva del cumplimiento de las condiciones de competencia perfecta en los mercados.

(14) Por ejemplo, dado que los impuestos ambientales se pagan desde la primera unidad de contaminante emitida, reducir las emisiones implicará reducir el impuesto a pagar.

(15) Art. 26 de la Ley General Tributaria.

(16) Precisamente aprovechándose de una característica que se suele reprochar a gran parte de las figuras impositivas: su falta de neutralidad.



COLABORACIONES

2. *Instrumentos eficaces.* Si están diseñados de forma adecuada permiten mejorar la calidad del medio ambiente.

3. *Instrumentos flexibles.* Se adaptan, en general, con más facilidad que la regulación directa.

4. *Autofinanciados.* Son instrumentos que no representan una carga sobre el presupuesto y, además, son una fuente potencial de ingresos para el sector público.

5. *Incentivan los avances tecnológicos.* Constituyen un importante incentivo para la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías menos contaminantes.

6. *Generan un doble dividendo como resultado de su aplicación.* Si su introducción se plantea en un marco de neutralidad en cuanto a los ingresos, se puede aprovechar para reducir impuestos que crean distorsiones indeseables en tanto que pueden desincentivar el ahorro, la inversión, etcétera.

No obstante, no todo son ventajas, podemos decir en su contra que:

1. Su nivel de aceptación por parte de los agentes económicos es muy inferior al de la regulación directa.

2. Sus resultados son más inciertos que los de la regulación directa cuando hay problemas de información.

3. Si son efectivos terminan menoscabando su propia base imponible.

4. Pueden tener efectos negativos sobre la competitividad si son aplicados unilateralmente.

Los impuestos ambientales forman parte de los proyectos de programas para la protección del medio ambiente de un buen número de países, pero también algunas instituciones internacionales están estudiando su aplicación a escala global.

Uno de los argumentos que con mayor frecuencia se esgrime en contra de la introducción de los impuestos ambientales es el de los efectos negativos sobre la competitividad de determinadas industrias y, en general, sobre el bienestar de los países que los aplican, puesto que representan una mayor carga impositiva.

Frente a este argumento se ha desarrollado recientemente la idea de la «reforma fiscal ecológica». Esta reforma se basaría en el elevado

potencial recaudador de los impuestos ambientales. En concreto se plantea que su introducción, al generar un importante volumen de recursos, permitiría la reducción de otros impuestos que afectan negativamente a la economía, como los impuestos sobre la renta o los impuestos sobre el consumo, liberando a la economía de las distorsiones que éstos generan y mejorando a su vez la calidad ambiental.

En resumen, los análisis parecen mostrar que los impuestos son instrumentos muy útiles y necesarios, aunque para optimizar su efectividad a la hora de reparar y mantener los activos turísticos su recaudación debe llegar a las comunidades que soportan los costes, de forma directa y transparente.

4. La «ecotasa» balear

Veamos el papel de los llamados impuestos ambientales o «ecotasas» en las políticas públicas destinadas a la consecución de un «turismo sostenible», centrándonos en la experiencia de las Islas Baleares.

La ecotasa balear plantea gravar a todos los turistas mayores de doce años que no viajen gracias a programas sociales subvencionados y que se alojen en establecimientos turísticos.

Los contribuyentes no exentos deberán pagar una media de un euro diario, obligación de cuyo cumplimiento se deben encargar los hoteleros, lo que ha provocado no pocas protestas por parte de estos empresarios. La recaudación obtenida se destina de forma exclusiva a mejorar la actividad turística y a la preservación del medio ambiente

Son establecimientos turísticos que devengan el impuesto (17):

a) Los hoteles y apartoteles de 1, 2, 3, 4 y 5 estrellas.

b) Los apartamentos turísticos de 1, 2, 3 y 4 llaves.

c) Las viviendas turísticas de vacaciones.

d) Los campings.

(17) Según establece el artículo 6. (Ley 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre las Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento, destinado a la dotación del Fondo para la Mejora de la Actividad Turística y la Preservación del Medio Ambiente -BOE número 125, 25 de Mayo de 2001).



COLABORACIONES

- e) Los hoteles rurales.
- f) Los establecimientos de turismo de interior y los de agroturismo.

g) Otros.

Y la tarifa fijada es la que se reproduce en el Cuadro 1.

CUADRO 1 TARIFA DE LA «ECOTASA» BALEAR	
Tipo de establecimiento y categoría	€ por día estancia
Hoteles y hoteles apartamentos de 5 estrellas.....	2,00
Hoteles y hoteles apartamentos de 4 estrellas.....	1,00
Hoteles y hoteles apartamentos de 3 estrellas.....	1,00
Hoteles y hoteles apartamentos de 2 estrellas.....	0,50
Hoteles y hoteles apartamentos de 1 estrella.....	0,50
Apartamentos turísticos de 4 llaves.....	2,00
Apartamentos turísticos de 3 llaves.....	1,00
Apartamentos turísticos de 2 llaves.....	1,00
Apartamentos turísticos de 1 llave.....	0,50
Viviendas turísticas de vacaciones.....	1,00
Arrendamiento de bienes con servicios complementarios...	1,00
Campings o campamentos de turismo.....	0,75
Hotel rural.....	1,00
Hotel de interior.....	1,00
Agroturismo.....	0,25

Fuente: Elaboración propia.



COLABORACIONES

El hecho de que sea la comunidad autónoma de las islas Baleares la primera que se planteado la utilización de este tipo de figuras es muy relevante puesto que las estadísticas la colocan en el primer lugar del turismo español, tanto en número de turistas (11 millones) como de ingresos (6.010 millones de euros) en el año 2000. De hecho esta industria es responsable del 85 por 100 de la actividad económica en las Islas Baleares. Las expectativas de recaudación están algo por encima de los 72 millones de euros/año.

El Gobierno central interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la «ecotasa» (Impuesto sobre Alojamientos Turísticos) que fue rechazado, aunque los argumentos del Gobierno no parecen ir muy desencaminados ya que el impuesto podría recaer sobre servicios que ya están gravados por el IVA y el IAE.

Independientemente del recurso planteado por el Gobierno Español, en nuestra opinión el diseño del tributo balear debe ser sometido a diversas críticas. En primer lugar, no estaría demás advertir que en la naturaleza de los impuestos ecológicos debe existir un propósito claro y definido de reducir un cierto daño y que para ello no basta con asociar lo ingresado con actividades de mejora del medio ambiente. Desde esta perspectiva,

gravar las pernoctaciones, como hace el impuesto balear, está muy lejos de constituir una iniciativa de fiscalidad ecológica. Gago y Labandeira abundan en esta opinión al advertir que la ecotasa balear no se puede considerar como impuesto ambiental, ya que su base imponible no está relacionada con un problema ambiental concreto. «El impuesto eco-turístico balear presenta un vínculo difuso, al no evaluar el daño ambiental generado ni relacionarlo con un hecho imponible bien motivado» (18).

Así, quisiéramos insistir en que destinar lo recaudado a proyectos de rehabilitación de zonas turísticas y espacios naturales no es indicador de que nos encontremos frente a un impuesto ambiental.

Por otra parte, el enfoque de federalismo fiscal podría aconsejar la aplicación de este tipo de tributos en el ámbito local, especialmente cuando el fenómeno turístico no está repartido homogéneamente en todo el territorio. De este modo se podría aplicar tipos reducidos o incluso cero en aquellas zonas en las que se quiere fomentar el turismo o incluso en las que realmente no se experimentan fenómenos de congestión, apareciendo con ello la figura de la *discriminación impositiva*.

A estas críticas habría que añadir que no se da explicación alguna para las exenciones existentes ya que el vínculo entre las condiciones para acceder a ellas y la generación de contaminación es totalmente inexistente. Tampoco la «progresividad» de la tarifa tiene explicación alguna puesto que, de nuevo, no se establece ninguna ligazón entre los contribuyentes que van a los alojamientos de mayor categoría y una mayor generación de contaminación.

Para finalizar con el análisis de la ecotasa balear, queremos subrayar que el impacto de la aplicación de un impuesto dependerá en gran medida de la elasticidad precio de la demanda de servicios turísticos pero también de la elasticidad precio de la oferta. Estos elementos además de permitirnos aproximar el impacto en términos de

(18) Vid. GAGO, A. y LABANDEIRA, X. (2001): «Turismo y fiscalidad ambiental», en *Papeles de Economía Española*, páginas 179-185.

caídas en la demanda nos permitirían también aproximar el reparto de la carga tributaria, puesto que aunque teóricamente ésta debería recaer exclusivamente sobre los turistas la existencia de servicios sustitutivos próximos, geográfica y cualitativamente, podría obligar a los ofertantes a absorber parte de la carga. En todo caso se puede anticipar que el impacto será menor cuanto menos represente el impuesto respecto del gasto diario que efectúen los turistas.

En un estudio efectuado en la Universitat de les Illes Balears (19) se ha examinado en término de elasticidades el impacto que podría tener la ecotasa en términos de caída del número de visitantes, estableciendo dicha cifra en unas 125.000 personas sobre unas entradas de unos 7 millones de visitantes (datos de 1998), lo que viene a representar sobre un 1,8 por 100 de las visitas.

5. Otras experiencias y perspectivas

Además de la experiencia balear, ya en vigor, otras administraciones públicas se han planteado la introducción de figuras de características similares, tanto a nivel autonómico como a nivel local.

Así, en Andalucía la Comisión de Turismo del Parlamento examinó la encuesta encargada por la Consejería para sondear la opinión de los andaluces sobre la posibilidad de implantar una ecotasa similar a la balear (entre 0,5 y 2 euros por noche de alojamiento a los turistas por considerar que la actividad tiene impacto en el medio ambiente). El resultado en términos de soporte social fue muy bajo puesto que una mayoría de la población se mostró contraria.

También se han estudiado iniciativas similares en Canarias y en Cataluña pero desconocemos si se han producido avances en cuanto a su posible aplicación. En el caso concreto de Cataluña, junto con propuestas relativas a un gravamen autonómico sobre el turismo, también se ha discutido una propuesta de un grupo de alcaldes socialistas relativa a fijar un tributo de estas características en el ámbito municipal.

(19) AGUILO, E.; RIERA, A. y ROSELLO, J. (2001): *Un modelo dinámico para la demanda turística en las Islas Baleares. Una evaluación del efecto precio del Impuesto Turístico*. Document de Treball, número 29. UIB.

6. Simulación de los resultados de aplicar una ecotasa en el ámbito español

Vamos a efectuar una simulación sobre la recaudación que se podría obtener con una «ecotasa». Para ello sólo consideraremos los datos de pernотaciones en establecimientos hoteleros (hoteles y hoteles apartamentos) y emplearemos la misma tarifa que la del impuesto balear.

Por tanto, nuestra simulación no incluirá la recaudación que se generaría por pernотaciones en establecimientos turísticos distintos de los que recoge la Encuesta de Ocupación Hotelera.

Tampoco consideraremos el efecto de caída de la demanda derivado de la introducción del impuesto aunque el escaso peso del mismo sobre el gasto diario por alojamiento parece ser de escasa importancia y por tanto su impacto, dada la información disponible sobre la elasticidad de la demanda turística, debería ser bastante reducido.

Los resultados obtenidos son destacables pero es que no debemos olvidar que España es uno de los países líderes en el sector turístico (20), por ejemplo, en el 2001 recibimos 75,7 millones de visitantes extranjeros y dado que un 65 por 100 de estos pasó al menos una noche en nuestro país, podemos hablar de 49,5 millones de turistas extranjeros.

Sin entrar en muchos más detalles comentaremos además, que según las Cuentas Satélites del Turismo, recién publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, en 1999 el sector turístico aportó a la economía española el 12,1 por 100 del Producto Interior Bruto, sin olvidar que los datos de noviembre de 2001 indican que estaban ocupados en las actividades características del turismo 1.464.813 personas.

Los datos nos muestran que del total de 228.681.570 pernотaciones efectuadas en establecimientos hoteleros, en los hoteles de 5 estrellas apenas se efectuaron el 2,5 por 100, mientras que los de 4 recibieron algo más del 27,5 por 100 y los de 3 algo más del 43 por 100.

Según nuestra simulación los ingresos correspondientes al ejercicio 2001 habrían ascendido a casi 203.694.072, con un promedio de 89 cénti-

(20) Es la tercera potencia mundial.



COLABORACIONES

mos de euro por pernocta. Estos ingresos se habrían distribuido de la siguiente el siguiente patrón:

1. Las Islas Baleares habrían sido la responsables de la mayor parte de los ingresos, concretamente del 23,6 por 100 de los ingresos totales.

2. Entre sólo cuatro comunidades autónomas se habría generado 73,8 por 100 del total de ingresos (por este orden; Islas Baleares, Canarias, Andalucía y Cataluña).

3. Entre las dos comunidades insulares (Islas Baleares y Canarias) se habría generado más del 42 por 100 de la recaudación.

4. Las comunidades autónomas costeras del mediterráneo (Islas Baleares, Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia) generarían el 65,15 por 100 de todo lo recaudado.

En el Cuadro 2 se reproduce una tabla en la que se muestra, de forma resumida, los resultados de los cálculos así como el número de pernoctaciones por comunidades autónomas.

mente defendible. Eso sí, dado que el vínculo entre el impuesto fijado y los daños ambientales que se pretende corregir es muy laxo el calificativo ambiental nos parece inoportuno.

Queremos incidir en esta cuestión. El impuesto balear no es ambiental porque no se ha fijado el importe del mismo en función del daño causado. Además, no trata de modificar comportamientos y, en la medida en que puede hacerlo (reduciendo el número de visitas), se valora como un efecto negativo. Por tanto, parece que sólo interesa su vertiente recaudatoria. Se ha descubierto un nuevo asidero fiscal para implantar un impuesto y aunque teóricamente su aspecto regulador es muy relevante sólo lo es formalmente (21).

Es muy importante prever los impactos en términos de caída de los visitantes que un impuesto de este tipo podría ocasionar. No obstante debemos considerar que una ligera caída en el número de visitantes se podría compensar si mejora la calidad del servicio ofertado (por ejemplo por la reducción en la congestión) y por lo tanto se podrían recuperar los ingresos perdidos con ligeros aumentos de precios. Además, esta reducción en el número de visitantes sería el único efecto del mismo que se podría calificar como ambiental puesto que reduciría el impacto negativo causado por el turismo.

Este tipo de figuras son bastante habituales en otros países, bien en el ámbito local o bien en otros ámbitos subcentrales, tal como sucede por ejemplo en el caso del Reino Unido o de Francia, aunque normalmente no se presentan como instrumentos de naturaleza ambiental.

Nuestras estimaciones de recaudación son muy elevadas (22) y favorecerían precisamente a aquellas comunidades autónomas que más sufren los «efectos negativos» del turismo, generándose un doble dividendo. Por un lado, una ligera caída de las pernoctaciones que favorecería la reducción de la presión sobre los recursos naturales, y por otro la obtención de ingresos que se podrían destinar a crear y mantener las infraestructuras



COLABORACIONES

CUADRO 2 SIMULACION DE RECAUDACION SEGUN COMUNIDADES AUTONOMAS		
	2001 Total pernoctaciones	2001 Ingresos €
Total Nacional.....	228.681.570	203.092.508,8
Andalucía.....	35.275.283	32.832.106,0
Aragón.....	3.723.874	2.627.724,5
Asturias (Principado de).....	2.438.958	1.822.750,5
Baleares (Illes).....	53.440.949	47.878.110,5
Canarias.....	37.780.198	37.666.443,0
Cantabria.....	2.237.751	1.727.947,5
Castilla y León.....	6.191.806	4.530.725,5
Castilla-La Mancha.....	3.036.005	2.204.623,5
Cataluña.....	36.876.000	31.442.898,0
Comunidad Valenciana.....	20.520.486	18.019.905,0
Extremadura.....	1.804.321	1.330.736,5
Galicia.....	5.851.578	4.126.084,0
Madrid (Comunidad de).....	12.184.360	10.893.428,5
Murcia (Región de).....	2.470.784	2.139.252,0
Navarra (Com. Foral de).....	1.149.374	908.147,0
Pais Vasco.....	2.689.165	2.100.469,5
Rioja (La).....	754.872	613.490,0
Ceuta y Melilla.....	255.806	227.667,3

Fuente: INE (2002); Encuesta de Ocupación Hotelera.

6. Conclusiones

Como hemos comentado, parece razonable el uso de los instrumentos fiscales para paliar los problemas financieros causados por la congestión, usualmente de carácter estacional, de las infraestructuras financiadas por los residentes en zonas turísticas. Así, hacer pagar a los no-residentes por el uso de dichos bienes públicos es fácil-

(21) Como de hecho sucede también con los impuestos sobre el tabaco, el alcohol o las gasolinas.

(22) Insistimos de nuevo en su finalidad exclusivamente recaudatoria.

necesarias para que no se diesen los problemas de congestión.

Un auténtico impuesto ambiental sobre el turismo debería estar ligado a los principios del turismo sostenible, de manera que incitase a comportamientos más respetuosos con el medio ambiente, tanto por parte de los turistas como del sector turístico. De alguna manera el impuesto se debería vincular al daño real o potencial causado por el turismo, se debería favorecer a los turistas ambientalmente sensibles así como a los establecimientos que consideran con el máximo celo las variables ambientales. Su recaudación debería gestionarse fundamentalmente por y para los residentes de forma que se respetara su cultura y sus tradiciones. Sólo así el impuesto se convertiría en una pieza más de una planificación turística responsable.

Bibliografía

1. AGUILO, E.; RIERA, A. y ROSELLO, J. (2001): *Un modelo dinámico para la demanda turística en las Islas Baleares. Una evaluación del efecto precio del Impuesto Turístico*, Document de Treball, número 29, Universitat Illes Balears.
2. COMISION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1987): *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza, página 67.
3. GAGO, A. y LABANDEIRA, X. (2001): «Turismo y fiscalidad ambiental», *Papeles de Economía Española*, páginas 179-185.
4. INE (2002): *Encuesta de Ocupación Hotelera*, Madrid, INE.
5. McINTYRE, G. (1993): *Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners*, Madrid, World Tourism Organization.
6. PEARCE, D. G y KIRK, R. M. (1986): «Carrying Capacities for Coastal Tourism», *Industry and Environment*, 9/1, páginas 3-6.



COLABORACIONES

AVISO PUBLICO

SUB. GRAL. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

SOLICITUD DE DEVOLUCION DE FIANZAS

PLAZOS PARA PRESENTACION DE PRUEBAS

Aplicación a los Certificados concedidos desde el día 1 de octubre de 2000,
salvo que exista reglamento específico que lo modifique

<i>Plátanos</i>	TREINTA DIAS siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 896/01
<i>Productos Agrícolas Transformados (PAT)</i>	NUEVE MESES siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 1520/00
<i>Productos agrícolas:</i> Materias grasas, plantas vivas, productos floricultura, leche y productos lácteos, carne vacuno, semillas, frutas y hortalizas, carne porcino, huevos, carne de ave, arroz, azúcar, sector vitivinícola, cereales, etc.	DOS MESES siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 1291/00

— En todos los productos el *PLAZO MAXIMO* para solicitar la resolución de los expedientes es de *VEINTICUATRO MESES* desde el día siguiente a la expiración del Certificado. Transcurrido este plazo no se efectuará la devolución del importe de la Fianza, aun en el caso de que se presente la correspondiente prueba de realización de las operaciones.

MINISTERIO DE ECONOMIA

Secretaría General de Comercio Exterior

SUB. GRAL. COMEX. PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS. SERVICIO DE FIANZAS

Solicitudes de devolución de fianzas constituidas (Importación y Exportación)

La Orden de 26 de febrero de 1986 («BOE, 7 de marzo»), modificada por la Orden de 27 de julio de 1995, establece que la devolución de las fianzas se realizará por la Secretaría General de Comercio Exterior a solicitud del interesado.

Las solicitudes de devolución de las fianzas constituidas ante los Servicios Centrales, deberán dirigirse a la Secretaría General de Comercio Exterior (Servicio de Fianzas, Paseo de la Castellana, 162, planta cuarta, 28071 Madrid).

Las solicitudes de devolución de las fianzas, constituidas ante las Direcciones Regionales y Territoriales de Comercio y CATICES, deberán presentarse en la misma Dirección o CATICE que concedió los correspondientes certificados.

El no solicitar, los interesados, la resolución de los expedientes de devolución de las fianzas con la aportación de las pruebas, en los plazos establecidos en la legislación nacional y comunitaria en vigor, para los diversos productos agrícolas, dará lugar al oportuno Acuerdo Declarativo de Incumplimiento.

Con el fin de agilizar la resolución de los expedientes de devolución de las fianzas constituidas a disposición de la Secretaría General de Comercio Exterior, es recomendable se adjunte a las solicitudes la fotocopia del correspondiente «Resguardo de depósito o Garantía en Efectivo», o «Resguardo de Garantía Otorgada mediante Aval o Seguro de Caución».

SERVICIO DE FIANZAS

Acuerdo declarativo de incumplimiento (Fianza constituida en las operaciones de Importación y Exportación)

Ingreso de las liquidaciones

Las cantidades a ingresar en el Tesoro Público-Recursos Eventuales, como consecuencia de los expedientes de Acuerdo Declarativo de Incumplimiento de *Resguardos de Garantías Otorgadas por Terceros*, pueden hacerse efectivas por la EMPRESA TITULAR DE LOS CERTIFICADOS.

— En MADRID:
MINISTERIO DE ECONOMIA
DIREC. GRAL. DEL TESORO Y POLITICA FINANCIERA
Paseo del Prado, 4
28071 MADRID

— En PROVINCIAS:
INTERVENCION DE HACIENDA de la localidad en que resida la Entidad Delegada que constituyó la *Garantía Otorgada por Terceros (Aval o Certificado de Seguro de Caución)*.

Realizado el ingreso y expedida la CARTA DE PAGO, esta CARTA DE PAGO *original* deberá remitirse a:

MINISTERIO DE ECONOMIA
SERVICIO DE FIANZAS
P.º Castellana, 162, Pl. 4.ª
28071 MADRID

MINISTERIO DE ECONOMIA

Secretaría General de Comercio Exterior

SUB. GRAL. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS SERVICIO DE FIANZAS

Paseo de la Castellana, 162, cuarta planta, 28071 Madrid
Teléfonos: (91) 349 38 67 y 349 39 13