

FISCALIDAD Y SOSTENIBILIDAD EN LOS DESTINOS TURÍSTICOS

Ignasi Puig Ventosa*

Resumen: El artículo discute el papel de la fiscalidad como incentivadora de un turismo de calidad y respetuoso con el medio ambiente. La fiscalidad no solo puede, sino que debe jugar este papel, puesto que tratándose de un instrumento administrativo más sería ilógico no ponerla al servicio de la política turística o ambiental. Por otro lado, la fiscalidad también tiene un papel como proveedora de recursos. Diversas administraciones han puesto de manifiesto el problema de financiación que conlleva prestar servicios públicos a la población no residente. El artículo discute en qué medida la financiación de dichos servicios debe recaer sobre los beneficiarios directos o indirectos de la actividad turística. En todo caso, una fiscalidad coherente con los objetivos ambientales y turísticos no implica necesariamente recaudar más o menos: cómo y cuánto recaudar son cuestiones independientes.

Palabras clave: fiscalidad, servicios públicos, municipios turísticos, ambientalización..

I. INTRODUCCIÓN

Los instrumentos fiscales pueden usarse con varias funciones. En primer lugar, obtener una recaudación que permita financiar las políticas públicas. Ésa ha sido su función principal y, con seguridad, va a seguir siéndolo. Una segunda función importante es redistribuir la riqueza. Conviene no olvidar, sin embargo, que también pueden realizar una función incentivadora de cambio de conductas. Ésta es sin duda su faceta menos utilizada, si bien presenta gran relevancia en el terreno ambiental para incentivar buenas prácticas y desincentivar impactos. Este breve artículo aborda la cuestión de la fiscalidad sobre todo en relación con este último punto y centrándose principalmente en el ámbito local.

Con frecuencia las administraciones en

cuyo ámbito el turismo tiene un peso importante han puesto de manifiesto problemas de financiación. Esto ha sido particularmente señalado por parte de los municipios, que no tienen capacidad legislativa en el ámbito fiscal, y por tanto necesitan que otras administraciones modifiquen su marco legal tributario. El de la financiación se trata sin duda de un problema que afecta a todos los municipios, y no solo a los turísticos, pero en éstos se manifiesta más visiblemente y probablemente con mayor intensidad, al tener que prestar servicios a la población no residente. Los municipios turísticos tienen unos mayores gastos (por habitante residente) (1); y esto les induce también a tener unos mayores ingresos, que han podido obtener gracias a la flexibilidad de las fuentes de ingresos municipales (2). Es importante la discusión sobre quién debe financiar los servicios y en qué medida,

* ENT Environment and Management.

pero también es relevante otro aspecto hasta ahora objeto de poca atención: un mismo nivel de recaudación puede obtenerse de formas muy distintas, incentivando unas u otras prácticas entre agentes económicos, residentes y turistas, y con ello impulsando un tipo u otro de modelo turístico.

II. UNA FISCALIDAD SUFICIENTE, EQUITATIVA E INCENTIVADORA AMBIENTALMENTE

La actividad turística conlleva beneficios directos e indirectos para la sociedad, también conlleva costes, singularmente, los ambientales. Los beneficiarios directos son en primer lugar –no hay que olvidarlo– los propios turistas, y en segundo lugar las actividades económicas que les ofrecen servicios y productos. Los beneficiarios indirectos son aquellos que proveen a los anteriores con productos y servicios intermedios (3). De entrada, parece lógico que la repartición de la financiación de los servicios siga una lógica y proporción similares.

Existen diferentes tributos que los turistas pagan en tanto que usuarios. Singularmente, algunas tasas por la prestación de servicios (p.e. la entrada a museos), por la ocupación privativa o aprovechamiento especial de la vía pública (p.e. zonas azules) o algunas tarifas reguladas, tales como las que se cobran por la utilización del transporte público o en los aparcamientos públicos. En la medida que estos tributos garanticen la autofinanciación de los conceptos por los que se cobran va a ser menos necesario dedicar a ello recursos de la caja general. Estos tributos deben ser, además,

ambientalizados (4). Así, por ejemplo, las tasas por aparcamiento desincentivan por lo general el uso del automóvil, pero pueden ser configuradas para favorecer más o menos la rotación de los vehículos, y las tarifas del transporte público deben prever abonos para viajeros frecuentes o para ciertos tipos de usuarios.

En otros casos, como por ejemplo los servicios de gestión de basuras o de suministro de agua potable, que son dos de los más relevantes a nivel local, gran parte de la generación y del consumo que originan los turistas se generan en las instalaciones de actividades de alojamiento, restauración u ocio. Éstos son los beneficiarios directos de la actividad del turista y, por tanto, las tasas que estas actividades paguen al municipio por dichos servicios deberían garantizar la recuperación íntegra de sus costes. La generación de residuos y el consumo de agua por parte de los turistas pueden verse, y de hecho así tributan, como generación y consumo de las actividades comerciales donde dicha generación y consumo se dan. En lo referente a tasas de basuras comerciales podría instituirse una recogida selectiva puerta a puerta –que es la mejor garantía de elevado reciclaje– y establecer un sistema de pago por generación (mediante bolsas o cubos estandarizados), que vincule la cantidad a pagar por cada comercio a los niveles efectivos de generación y recogida selectiva (5). En lo referente a la definición de las tarifas del agua, debería tratarse de considerar la eficiencia en el consumo de agua por parte de las diferentes actividades, vincular el pago al consumo efectivo y considerar la capacidad contaminante del vertido (6).

Por otro lado, existen una serie de servicios que no pueden financiarse con cargo directo a los usuarios: limpieza y mantenimiento de las vías públicas y playas, alumbrado público, seguridad ciudadana, ordenación del tráfico, mantenimiento de zonas verdes, etc. (7) La presencia turística contribuye a encarecer estos servicios, pero en cambio no contribuye a su financiación o lo hace en menor medida que los residentes. El principal tributo que contribuye a financiar estos gastos es el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), lo que hace que los problemas de financiación sean más agudos para los municipios basados en alojamientos turísticos que para los basados en segunda residencia (que tributan IBI). Justo lo contrario de lo que ambientalmente sería deseable. Esto no quita que los municipios puedan aprovechar para instituir en el IBI las bonificaciones sobre el aprovechamiento de la energía solar, permitidas por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RDLLHL).

Otro aspecto crítico, no únicamente en los municipios turísticos pero posiblemente más en éstos, es la dependencia de las haciendas locales de los ingresos derivados del crecimiento urbanístico, singularmente: ventas de suelo, impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), y tasas por el otorgamiento de licencias urbanísticas. Ante problemas de financiación se ha tendido a dar mayor importancia a estos ingresos, sin tomar en cuenta la naturaleza insostenible de buena parte de ellos, derivada de la finitud de los términos municipales. Esta excesiva dependencia se encuentra,

conjuntamente con otros aspectos, detrás del *boom* constructivo de los últimos años, y es uno de los principales motivos que exige plantear una reforma ecológica de las Haciendas Locales. Los ingresos del ICIO y de las tasas urbanísticas derivados de nuevos procesos de urbanización deberían ser considerados ingresos extraordinarios y no deberían poder ser aplicados a gastos corrientes. Todo ello sin perjuicio de que con el marco actual sea recomendable que los municipios aprovechen las posibilidades de las que disponen para ambientalizar los tributos, y que en el caso del ICIO pasen esencialmente por establecer bonificaciones para las instalaciones de aprovechamiento de la energía solar.

Otro tributo importante en el ámbito municipal es el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica. El RDLLHL permite establecer un coeficiente multiplicador sobre las cuotas básicas. Desde un punto de vista ambiental sería adecuado situarse en la banda alta dentro de los márgenes permitidos, así como establecer los beneficios fiscales para vehículos ecológicos que el RDLLHL prevé.

Otra posibilidad tributaria cuyo debate conviene no abandonar es la posible creación de un impuesto turístico específico (8), que generalmente se asume que debe recaer sobre la entrada de turistas o sobre su pernocta, pero que bien podría afectar a los coches de alquiler (9) o a otras actividades con alta incidencia ambiental, como podrían ser algunas actividades subacuáticas, el esquí alpino (10) o ciertos usos del suelo. Su aplicación tendría especial sentido cuando existiese por parte de la Administración

una política activa de contención de la oferta turística, puesto que en esas circunstancias lo que está en juego con un impuesto turístico no es si los precios suben o si se frena la afluencia (lo cual sucede precisamente a causa de la política adoptada), sino quien se apropia las *rentas de escasez* que dicha política genera, es decir, las rentas derivadas del incremento de precio que conlleva la contención de la oferta. En ausencia del tributo se las apropian los titulares de los establecimientos ya existentes, mientras que con éste se las apropia –al menos parcialmente– la administración pública. Los ingresos obtenidos podrían destinarse a mejorar ciertas políticas específicas (p.e. conservación del patrimonio ambiental o cultural), destinarse a la caja general, o simplemente podrían compensar eventuales reducciones en las cargas tributarias que venían asumiendo los residentes.

Finalmente, como se ha mencionado anteriormente, el turismo tiene un efecto económico indirecto positivo, tanto localmente como sobre el conjunto de la economía. Esto es lo que justifica que en la financiación de los servicios turísticos deban también contribuir la comunidad autónoma o el Estado, mediante transferencias. Aunque no esté así explicitado, éste es el argumento subyacente que justifica el actual trato específico a los municipios turísticos previsto en el RDLLHL, sin entrar a discutir si éstas son o no suficientes, o si alcanzan a suficientes municipios (11).

Sin embargo, en opinión del autor, estas transferencias se justifican en tanto que la actividad turística genere beneficios a la colectividad, por ello hay que garantizar

que dicho beneficio para la colectividad efectivamente exista. Así es por lo general, pero no siempre: hay formas de turismo que pueden generar más costes que beneficios al conjunto de la sociedad. Éste puede ser el caso de formas de turismo ecológicamente muy agresivas o que menoscaban a medio plazo el recurso ambiental o cultural en el que la actividad se fundamenta.

III. CONCLUSIONES

La fiscalidad puede jugar un papel *extra-fiscal* incentivador de la calidad y del respeto al medio ambiente. Y no solo puede jugarlo, sino que es lógico que así lo haga, puesto que se trata de un instrumento administrativo más que carecería de sentido no poner al servicio de la política turística y ambiental.

Una fiscalidad coherente con el objetivo de promover un turismo sostenible no implica necesariamente recaudar más o menos: cuanto recaudar es independiente de como recaudar. Hasta el momento la discusión ha estado muy centrada en el «cuanto». Sin menospreciar este énfasis –que muy probablemente vaya a continuar siendo central–, debe también pensarse en el «quien» y en el «cómo», y a ello puede contribuir la exploración y aplicación de las posibilidades existentes de ambientalizar las ordenanzas fiscales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ PRADO, L., PUIG VENTOSA, I. «La fiscalidad de los residuos comerciales». *Revista Residuos* (94): p. 22-29. Noviembre-diciembre 2006.

COSTA COSTA, A. Un anàlisi de la despesa dels municipis turístics: aplicació al cas dels municipis espanyols. Jornades «Com hem de finançar el turisme a Catalunya». Barcelona, 2 de noviembre de 2004.

MARTÍN FERNÁNDEZ, J. Anexo 14. Propuestas sobre financiación adicional de los municipios turísticos elaboradas por uno de los miembros del a Comisión de expertos designados por la FEMP. Informe de la Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales. Ministerio de Hacienda-Federación Española de Municipios y Provincias. 2002.

PUIG VENTOSA, I. Fiscalitat Ambiental Local. Gestió local en medi ambient, 1. Fundació Pi i Sunyer-Diputació de Barcelona. 2004.

NOTAS

(1) Costa, 2004.

(2) Los haciendas municipales tienen alrededor de un 60% de los recursos que son propios i regulables por sus propias ordenanzas fiscales.

(3) En Cataluña, por ejemplo, se ha estimado que el gasto turístico directo activa una producción adicional o indirecta de un 48,9% del mismo.

(4) Sobre las posibilidades de ambientalización de los tributos locales, véase Puig, 2004.

(5) Álvarez, Puig, 2006.

(6) Sobre este último aspecto, véase de la ordenanza fiscal de Zaragoza.

(7) Martín, 2002.

(8) Aunque actualmente esta posibilidad recaería sobre las comunidades autónomas o bien precisaría una modificación del RDLLHL.

(9) Sobre esta actividad recae eminentemente el impuesto que grava el transporte por cable creado por la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativa en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

(10) Lo que parece manifiestamente mejorable es la definición de municipio turístico, que sólo tiene en cuenta la presencia de segundas residencias, con lo que favorece un tipo de turismo que está entre los menos deseables desde un punto de vista ambiental.

