

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Fiscalidad y medioambiente  
en la Isla de Lanzarote*

*Jordi Roca; Ignasi Puig; Marcelo  
Hercomitz y Oliver Hernández  
Universidad de Barcelona  
Dirección: Fernando Prats,  
AULA*

*Life Lanzarote 2001-2004*  
*Exploración de Nuevas Líneas*  
*de Actuación, Financiación y Fiscalidad*  
*para la Reserva de Biosfera*

*Proyecto Life de la Unión Europea*  
*ENV/E/0000400*

*Realización:*

*Jordi Roca; Ignasi Puig; Marcelo Hercowitz y Oliver Hernández*  
*Universidad de Barcelona*

*Dirección:*

*Fernando Prats, Arquitecto Urbanista. AULA*

*Edición:*

*La Caja Insular de Aborros de Canarias*

*Supervisión de la colección:*

*Equipo Life 2001-2004. Cabildo de Lanzarote*

*Impresión:*

*Gráficas Juma, S.L.*  
*Tel.: 928 48 01 22*

*© Cabildo de Lanzarote, 2003*

*Observatorio de la Reserva de Biosfera*

*Entidad colaboradora:*

*Programa MaB, UNESCO*

*Diseño de cubierta:*

*Juanje Luzardo, CDIS*

*Diseño y maquetación:*

*Concha Pestaña*

*Depósito Legal: G.C. 310 - 2003*

*Impreso en papel ecológico.*

*Exploración de nuevas líneas*  
*de Actuación, Financiación y Fiscalidad para la Reserva de Biosfera*



## TÍTULOS DE LA COLECCIÓN

0. *Presentación y Propuesta de Trabajo.  
Un sistema Insular Integrado*
1. *Evolución de Indicadores insulares*
2. *Metabolismo social y turístico de Lanzarote*
3. *Evaluación del Aborro Público producido por la contención del crecimiento de la oferta turística en Lanzarote*
4. *Informe sobre el establecimiento de un Marco Legal para la contención del crecimiento en las zonas turísticas de Lanzarote*
5. *Informe jurídico sobre la posibilidad de limitar el acceso a la Segunda Residencia en Lanzarote*
6. *Fiscalidad y medioambiente en la Isla de Lanzarote*
7. *Bases jurídicas para la regulación de la oferta de Vehículos de Alquiler sin conductor en Lanzarote*
8. *Informe jurídico sobre la gestión sostenible de los Flujos Turísticos en puertos y aeropuertos: el caso del Aeropuerto de Lanzarote*
9. *Ecoordenanza insular sobre la Gestión de la Demanda de Agua en la edificación de Lanzarote*
10. *Ecoordenanza insular sobre la Gestión de la Demanda de Energía en la edificación de Lanzarote*
11. *Análisis de los Materiales empleados en la construcción en la Isla de Lanzarote y propuesta para su mejor empleo desde una perspectiva medioambiental*
12. *Un Marco Estratégico para fortalecer el sistema económico insular compatible con la contención del crecimiento turístico en Lanzarote*

## ÍNDICE

1. *El papel de los instrumentos económicos como componente de la política medioambiental* Pg.17
2. *Tendencias ambientales y fiscalidad en Canarias y Lanzarote: cuestiones generales* Pg.48
3. *Nuevas propuestas de fiscalidad ecológica para Lanzarote* Pg.107
- Anexos. Casos prácticos de ecofiscalidad* Pg.181
- Anexo 1: Ecofiscalidad local de los residuos urbanos: Pago por bolsa en Lansing, Michigan (EE UU)* Pg.182
- Anexo 2: Ecofiscalidad local de la energía: Saarbrücken (Alemania)* Pg.188
- Anexo 3: El impuesto ecológico de Castilla-La Mancha* Pg.193
- Anexo 4: La ley española de envases y residuos de envases* Pg.197
- Anexo 5: El impuesto alemán de vehículos* Pg.202
- Notas Pg.205

*Nota a la edición: La edición de esta colección, financiada por la Obra Social de La Caja de Canarias, amplía sustancialmente las posibilidades de difusión para los informes resultantes del proyecto Life de la Unión Europea, al tiempo que impulsa la línea editorial del Observatorio de la Reserva de Biosfera. Los títulos siguen su orden de aparición pública y mantienen el presente formato en todos los casos, excepto el número 0, que ofrecía la propuesta definitiva de trabajo del Life e incluía un conjunto de láminas cartográficas dirigidas a mostrar la unidad geográfica, así como el contexto socioeconómico y ambiental sobre el que se enfocaba el Life, cuya Exploración de nuevas líneas..., queda plasmada en esta colección.*

*El contenido de esta colección, así como la documentación complementaria, se halla disponible en: <http://www.cabildodelanzarote.com/biosfera.htm>*

*English summaries of the collection available on: <http://www.cabildodelanzarote.com/biosfera.htm>*

## LA CAJA DE CANARIAS

*La Obra Social de La Caja de Canarias* ha querido prestar su ayuda y colaboración a esta iniciativa científica, con objeto de facilitar la difusión y el conocimiento de los estudios realizados por el Consejo de la Reserva de Biosfera de Lanzarote.

Estos informes constituyen una iniciativa de investigación sin precedentes en las Islas, y sus resultados serán de gran utilidad para otras muchas regiones europeas, para toda la comunidad universitaria y para las escuelas de turismo en general.

La acción social de *La Caja de Canarias* tiene por vocación apoyar aquellos estudios científicos que contribuyen al enriquecimiento cultural, económico y científico del Archipiélago, más aún teniendo en cuenta su vinculación con el crecimiento turístico de las Islas, y de Lanzarote en particular.

*Antonio Marrero Hernández*  
*Presidente de La Caja de Canarias*

## CABILDO DE LANZAROTE

Fruto de un Convenio suscrito entre el Cabildo de Lanzarote y la Caja Insular de Ahorros de Canarias, se acomete la publicación de los innovadores informes elaborados al amparo del proyecto *Life Lanzarote 2001-2004: Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera*, cofinanciado por la Unión Europea. Con la aportación financiera y la colaboración técnica de la Caja Insular de Ahorros de Canarias, se garantiza la difusión de unos informes que pretenden seguir profundizando en la senda de contención y cualificación del crecimiento turístico que viene desarrollando el Cabildo, siendo el propósito fundamental que quienes más la demanda, las Universidades y los estudiosos, tengan acceso a esta documentación.

El cálculo del ahorro público inducido por un escenario de contención del crecimiento turístico, el análisis de las fórmulas jurídicas que posibilitan desarrollar políticas de contención en la Comunidad Autónoma de Canarias o el estudio sobre la posibilidad legal de limitar el acceso a la segunda residencia a no residentes en el marco constitucional europeo, son, entre otros, algunos de los estudios que integran la colección, conteniendo cada uno de ellos un resumen en español traducido asimismo al inglés.

La potencialidad e interés del Life y sus estudios deviene de su imbricación en el centro de los procesos institucionales y sociales que vienen aconteciendo y se espera que acontezcan en los próximos años. Por ello, el Cabildo de Lanzarote considera que estos informes son de gran utilidad no sólo para cualificar la reflexión que sobre estos temas acontece en la isla, sino para contribuir a alentar el debate abierto en el Archipiélago en el mismo sentido, y que se concreta en las Directrices de Ordenación General y del Turismo promovidas por el Gobierno de Canarias.

*Enrique Pérez Parrilla*  
*Presidente del Cabildo de Lanzarote*

## SÍNTESIS DEL INFORME

En octubre de 1993, Lanzarote fue declarada Reserva de Biosfera por la UNESCO y, especialmente a partir de esa fecha, crece una corriente de opinión que plantea los límites del crecimiento turístico en la isla. En 1998 se formuló la llamada *moratoria turística*, que, al entrar en vigor en 2000, establecía límites para el crecimiento de las plazas turísticas para los diez años posteriores. El presente estudio analiza el papel que los instrumentos económicos, y en especial los fiscales, pueden jugar para reducir las presiones ambientales que son resultado tanto del número total de personas -residentes y turistas- sobre el territorio como de los patrones de consumo y de uso del suelo de cada persona.

Por un lado, es necesario atender a las posibilidades de utilizar la fiscalidad y la política de precios públicos para incentivar cambios de comportamiento con el objetivo de reducir el consumo de recursos naturales y la generación de residuos, sea creando nuevas figura tributarias o “ambientalizando” tributos ya existentes.

Por otro lado, los gastos generados por la afluencia turística han llevado a que en diversos destinos turísticos se plantee cómo hacer frente a dichos gastos, poniendo en práctica en algunos lugares tributos específicos sobre los turistas. Entre dichas experiencias algunas se orientan específicamente hacia la preservación ambiental por el destino finalista de los recursos obtenidos (entre ellas la “ecotasa” balear y las tasas de Belice y del archipiélago de Fernando de Noronha en Brasil, analizadas en el estudio). En Lanzarote, se ha planteado la necesidad de obtener fondos extraordinarios para la política ambiental y, muy en particular, para rescatar derechos edificatorios concedidos anteriormente y que requieren el pago de compensaciones; para ello una propuesta que ha cobrado fuerza es precisamente la implantación de un impuesto turístico.

Este trabajo se ocupa de estas dos cuestiones tan diferentes, aunque interrelacionadas: cómo avanzar hacia una “reforma ecológica” del sistema fiscal y cómo hacer frente a las necesidades de gasto para contener la degradación ambiental y, en especial, para frenar la dinámica constructora.

### 1. AMBIENTALIZACIÓN DE TRIBUTOS (“REFORMA ECOLÓGICA” DEL SISTEMA FISCAL)

#### Ámbito municipal

Una primera propuesta de carácter general es que mejoren los procedimientos de recaudación, reduciendo el alto nivel de tributos impagados para no depender en exceso de los ingresos derivados del desarrollo urbanístico. Más allá de ello, existen múltiples posibilidades de ambientalización de los tributos existentes entre los que se destacan algunos: el Impuesto de Bienes Inmuebles podría contemplar una discriminación negativa para las viviendas vacías; otra medida serían las subvenciones de la cuota por inversiones ambientalmente

*Exploración de nuevas líneas  
de Actuación, Financiación y Fiscalidad para la Reserva de Biosfera*

favorables (como placas solares...); los tipos impositivos del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica podrían establecer una diferenciación según emisiones contaminantes; también podría estudiarse -preferentemente de forma armonizada intermunicipalmente- la posibilidad de un tributo que grave el alquiler de coches y que fuese finalista para mejorar el transporte público; las tasas sobre residuos domésticos deberían tener relación con la cantidad de basuras generadas al menos para los grandes generadores.

### **Ámbito insular**

Desde el Cabildo el estudio propone que no se subvencione el consumo de agua y que las tarifas sean progresivas respecto al nivel de consumo. Los primeros consumos, los muy básicos, tendrían precios bajos mientras que el precio debería crecer a medida que aumenta el consumo per capita. Por lo que se refiere a los residuos urbanos, la propuesta es que el Cabildo establezca un sistema de reparto de los costes de utilización del vertedero que no sólo sea función del peso de lo aportado, sino incentivador de la reducción y del reciclaje. Esto se podría articular mediante un sistema de bonificación-penalización entre municipios, de modo que aquéllos que tengan una gestión ambientalmente mejor paguen un precio por tonelada menor que los que hagan una gestión más deficiente.

### **Ámbito autonómico**

Desde Lanzarote debería presionarse también para que el Gobierno de Canarias promueva cambios fiscales con sensibilidad ambiental. Aquí la reforma más relevante sería la de la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC). En este sentido se deberían modificar los criterios que permiten acogerse a este beneficio fiscal estableciendo algún tipo de "condicionalidad ambiental". Así, sería deseable que la rehabilitación de planta existente entrase en los criterios de inversión admitidos sin ningún tipo de restricción y, en cambio, prohibir que la RIC sea utilizada para la construcción de nueva planta.

Otra actuación positiva sería aumentar la exacción fiscal sobre la gasolina, cuyos ingresos van a los Cabildos, y que la finalidad de los ingresos no se limitase a la reparación y conservación de la red insular de carreteras.

## **2. FONDO AMBIENTAL PARA EL RESCATE DE DERECHOS EDIFICATORIOS**

Por lo que se refiere a la financiación de gastos orientados a la preservación ambiental, debería crearse un Fondo Ambiental que podría plantearse como provisional para un objetivo específico -como es el rescate de derechos edificatorios- o, probablemente mejor, como permanente aunque su primera prioridad fuese dicho rescate de derechos. El Fondo podría ser gestionado por el Cabildo, pero con el asesoramiento de un Consejo representativo de todos los sectores de la sociedad civil y de las administraciones públicas que garantice que los recursos obtenidos serán invertidos en los puntos considerados críticos por el conjunto de la sociedad insular.

El Fondo podría centralizar distintas fuentes de ingreso, diversificando el riesgo y aliviando la presión que podría existir sobre un único instrumento recaudador.

Entre las múltiples posibles fuentes de financiación están las donaciones voluntarias de personas o fundaciones, posibles ingresos extras derivados de la “ambientalización” de tributos, una posible participación en las cuotas de entrada quizás incrementadas- a los Centros de Arte, Cultura y Turismo... Además, es totalmente justificado que la Comunidad Autónoma de Canarias participe directamente de forma significativa en los gastos asociados a la contención del crecimiento turístico (sea con aportaciones del previsto Fondo de Compensación Territorial y Ambiental o mediante otro mecanismo). Una forma indirecta de facilitar mayores ingresos al Cabildo que podrían destinarse al Fondo Ambiental insular sería alterar los criterios de reparto de los fondos del Régimen Económico y Fiscal, sea teniendo en cuenta las poblaciones efectivas y no las residentes en cada isla o sea afectando el Impuesto General de las Islas Canarias (IGIC) turístico a cada una de las islas.

Sobre la cuantía que supondría rescatar los derechos de construcción hoy congelados hay bastante incertidumbre, pero se toma como punto de referencia 300 millones de euros (ver el informe de Larrea, Rexach y González dentro de este mismo programa *Life Lanzarote 2001-2004*). No está claro tampoco el ritmo al que debería afrontarse el pago, cuestión crucial porque, si se produce un desajuste importante entre el flujo de ingresos y los desembolsos requeridos para hacer frente al rescate, ello puede comportar un coste financiero adicional. Sin embargo, el problema de dicho desajuste potencial se reduce considerablemente en caso de utilizar la emisión de deuda pública apta para la RIC que puede ser atractiva para los inversores incluso a tipos de interés prácticamente nulos al posibilitar desgravaciones fiscales.

En cualquier caso, dada la magnitud del gasto extraordinario que supondría el rescate de derechos, y a pesar de las fuentes de financiación mencionadas anteriormente, parece muy difícil afrontar dicho gasto sin crear algún nuevo instrumento tributario específico que proporcione ingresos al Cabildo, lo que, dada la legislación vigente, siempre estaría supeditado a una decisión a nivel autonómico.

Una primera posibilidad sería que el Cabildo pudiese introducir recargos propios, según el principio de la corresponsabilidad fiscal, sobre el IGIC. Si existiese dicha posibilidad, el recargo insular sobre el IGIC de todas las actividades, o únicamente de las turísticas, podría dar lugar a ingresos sustanciales. Por cada punto porcentual de incremento sobre el conjunto de la base imponible del IGIC de las actividades radicadas en la isla podría, probablemente, obtenerse un ingreso mínimo 10 millones de euros anuales.

La segunda alternativa es la creación de un impuesto turístico, popularmente conocido como “ecotasa”. Dado que los Cabildos Insulares ostentan iniciativa legislativa en el Parlamento de Canarias, el de Lanzarote podría presentar una Proposición de Ley para que las islas que lo deseen implanten dicho tributo. Sobre dicho impuesto hay dos grandes modelos:

- El de pernocta (como el vigente en Baleares).
- El que grava la entrada a la isla.

La gran ventaja del segundo, que preferentemente se cobraría en el billete de

avión o barco, es su universalidad, ya que afectaría a todos los no residentes que visitan la isla independientemente de su alojamiento (legal, irregular, en casa de amigos o familiares...). También tiene la ventaja de la simplicidad de gestión. En cambio, un impuesto de pernocta cobrado en los establecimientos hoteleros tiene la ventaja de que puede considerarse más equitativo al ser proporcional a los días de estancia; y también puede regularse según la capacidad económica (atendiendo a la categoría del establecimiento) o según la temporada. Además, en este último caso, la legalidad del tributo estaría prácticamente asegurada por el precedente de las Islas Baleares, siempre que la resolución pendiente del Constitucional sea favorable al Gobierno balear.

En un futuro puede contemplarse que el impuesto turístico tenga algún elemento incentivador desde el punto de vista ambiental. Si el impuesto grava la estancia en los establecimientos alojativos, se podría contemplar el establecimiento de una clasificación por puntos según variables ambientales (consumo de energía, agua, energía renovable, tratamiento de residuos, etc.) que determinase unos valores diferentes del impuesto turístico. En el caso de un impuesto de entrada a la isla, una posibilidad sería que su pago diera derecho a utilizar los transportes públicos de forma gratuita e ilimitada.

En el estudio se contemplan niveles moderados del impuesto que no provocarían una disminución de la afluencia turística por debajo del objetivo de estabilización de la población turística. Este objetivo, que hoy comparte la mayoría de la población, no solo es imprescindible desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental sino también como forma de mantener y aumentar los precios de Lanzarote en el mercado turístico y fomentar un turismo de mayor calidad, entendido como el que más respeta los valores culturales y ambientales de la isla. Los supuestos considerados y las recaudaciones anuales potenciales se resumen en el cuadro adjunto. Para el impuesto de entrada los cálculos se han basado en dos millones de visitantes anuales y para el de pernocta en un promedio de 50.000 turistas diarios en establecimientos reglados. Los impuestos de pernocta corresponden, si existen impuestos diferentes según la categoría del establecimiento alojativo, al impuesto promedio.

	Impuesto de entrada			Impuesto de pernocta		
Importe unitario del impuesto	10€	15€	20€	1€	1,5€	2€
Recaudación anual (miles €)	20.000	30.000	40.000	18.250	27.375	36.500

Dadas las incertidumbres existentes y la multitud de opciones políticas, se impone la cautela sobre el tiempo que sería necesario para poder saldar el rescate de derechos edificatorios utilizando los ingresos de un impuesto turístico. Sin embargo, no parece en absoluto irreal confiar en que, si se decide optar por uno de los valores medios del impuesto de entrada (15 euros) o de pernocta (1,5 euros), el número de años necesario se situase entre 10 y 15 años desde el momento de implantación del impuesto turístico. Para asegurarlo, o incluso conseguir el rescate en menos de una década, se requeriría priorizar de forma exclusiva o casi el uso de la recaudación para el rescate de derechos y también explotar al máximo otras posibilidades de ingresos, principalmente la colaboración del Gobierno autónomo.

## SYNTHESIS OF THE REPORT

In October 1993 Lanzarote was declared Reserve of the Biosphere by the UNESCO and specially from this date on, a current of opinion that questions the limits of tourist growth in the island started forming. In 1998 the so-called *tourist moratorium* was passed and it entered into force in 2000, establishing limits to the growth of tourist accommodation for the following ten years.

Environmental pressures are a result of the consumption pattern and the use of soil by each person as well as the total number of residents and tourists on the territory. Both questions may be addressed by means of an ecological tax reform, which is the main focus of this study.

On the one hand, it is necessary to heed possibilities of using tax regulations and public prices to encourage behavioural changes with an aim of reducing consumption of natural resources and waste generation, either by creating new taxation figures or by greening already existing taxes.

On the other hand, costs generated by tourist presence have led several tourist destinations to consider ways of facing these expenses by putting into practice specific taxes on tourism. Amongst these experiences some are specifically orientated towards environmental preservation through earmarking (some examples are the Balearic “ecotax”, the experience of Belize and that of the archipelago of Fernando de Noronha in Brazil, analysed in this report). In Lanzarote the question of the necessity to obtain extraordinary funds for environmental policies has been risen, particularly for the recovery of previously granted building rights that require compensation payments; for this reason the introduction of a tourist tax is an idea that has gained strength.

This report deals with these two very different though interrelated aspects: how to advance towards an “ecological reform” of the taxation system, and how to face expenditure needs in order to restrain environmental degradation and specifically how to curb the trend towards increasing urbanization.

### 1. GREENING TAXES (“ECOLOGICAL TAX REFORM”)

#### **Municipal Scope**

A first general idea suggests improving collection procedures, i.e. reducing the high level of unpaid taxes in order not to depend excessively on income derived from urban development. Further more, there are a number of possibilities to introduce environmental criteria in the design of existing taxes, some of which are significant: Real Estate Property Tax (IBI) could consider negative discrimination for empty houses; other measures would be subsidies on this tax in case of environmental investments (such as solar panels...); taxes on vehicles could establish a differentiation according to emission of pollutants; the possibility of a tax on rental cars could be studied -preferably harmonizing it

*Exploration of new lines  
of Action, Financing and Taxation for the Reserve of Biosphere*

among municipalities- as it would lead to improvement of public transport; taxes on household and commercial waste should be defined in relation to the quantity of generated waste, considering pay-as-you-throw schemes, at least for big producers.

### **Insular Scope**

As the level of the Island Council (Cabildo), the report proposes that water consumption should not be subsidised and that prices be progressive according to consumption level. First and very basic consumption would be low priced whereas the cost should rise as *per capita* consumption increases.

Regarding urban waste, the proposal to the Island Council is to share the costs of using the landfill among municipalities not only according to contributed weight, but in a way that would encourage reduction and recycling. This could consist of a fee-rebate system between municipalities, in such a way that those who have better environmental management would pay a lower price *per ton* than those whose management is worse.

### **Autonomous Scope**

Lanzarote should also pressure the Canarian Government to promote the introduction of environmental criteria in the tax system. The most relevant reform in this case would be that of the Reserve for Investments in Canary Islands (Reserva de Inversiones en Canarias, RIC).

In this sense, the criteria allowing tax advantages in the RIC should be changed and some kind of "environmental conditionality" should be established. This way, it would be desirable that restoration of existing buildings would be accepted without restrictions in the admitted investment criteria, whereas forbidding that the RIC be used for the construction of a new buildings.

Yet another positive performance would be to increase the tax on petrol, the income of which goes to the Island Councils, and that the destination of the revenue would not be limited to repairing and preserving the island's road net.

## **2. ENVIRONMENTAL FUNDS FOR THE RECOVERY OF CONSTRUCTION RIGHTS**

Regarding financing environmental preservation, an Environmental Fund should be created that could be either provisional with a specific object -such as the recovery of building rights- or, even better, permanent, though its first priority would be the mentioned recovery of rights. The Fund could be managed by the Island Council but with the assessment of a board representing every sector of society and Public Administration with the aim of guarantying that the obtained resources are invested in areas considered critical by the island's society.

The Fund could centralize different revenue sources, diversifying the risk and relieving the pressure that could exist on one single tax. The multiple possible financing sources include voluntary donations by people or foundations, possible extra revenues derived from the greening of taxes, a possible participation of -maybe increased- entrance fees to the Cabildo's Art, Culture

and Tourist Centres... Furthermore the direct participation of the Autonomous Canary Region with significant contributions to the costs associated with the restraint of tourist growth is absolutely justified (be it by contribution of the foreseen Territorial and Environmental Compensation Fund or by other mechanisms).

An indirect way of providing major income to the Island Council, which could be assigned to the Environmental Island Fund, would be to modify the criteria of distributing the funds from the Economic and Tax Regime (Régimen Económico y Fiscal), either by taking into account the real population and not the one residing on each island, or by earmarking to each island the Tourist Canary Value Added Tax (Impuesto General de las Islas Canarias, IGIC).

The exact amount that implies recovering construction rights is unknown but 300 million euros are taken as a reference point (see report by Larrea, Rexach and González within this programme *Life Lanzarote 2001-2004*). The rhythm at which the payment has to be faced is not clear either. This is a crucial issue, because a significant imbalance between revenue flow and the expenditure required to face the recovery would mean additional financial costs. Nonetheless, the risk of such a potential imbalance is considerably reduced in the case of issuing national debt suitable for the RIC, which even at a practically zero interest rate will still be attractive to investors as it implies tax relieves.

However, due to the extraordinary magnitude of expenditure needed for the recovery of rights, and in spite of the financing sources previously mentioned, facing this expenditure seems difficult unless a new specific taxation tool to provide income to the Island Council is created. Due to the legislation in force, the creation of this tool would always depend on a decision at the autonomous level (Canary Region).

The first possibility would be for the Island Council to introduce additional charges on the Insular Valued Added Tax (IGIC) according to the principle of fiscal joint responsibility. If this was the case, the insular increase on the IGIC for all activities, or even only for tourist activities, could bring in significant income. For each percentage point of increase on the base subject to the IGIC for activities on the island, a minimum annual income of 10 million euros could probably be obtained.

The second alternative is the creation of a tourist tax, popularly known in Lanzarote as "the ecotax". Since the Island Councils holds legislative powers in the Canary Parliament, the Island Council of Lanzarote could present a Law Motion to allow those islands that so wish to introduce the mentioned tax. There are two basic schemes for this tax:

- Payment for overnight stay (as in force in the Balearic Islands).
- Payment for entering the island.

The big advantage of the second one that preferably would be charged together with the plane or boat ticket is that it would affect all non-residents who visit the island, no matter their place of accommodation (legal, irregular, with friends or family...). Another advantage is that it is easier to manage.

*Exploration of new lines  
of Action, Financing and Taxation for the Reserve of Biosphere*

On the other hand, an overnight stay tax charged in hotels has the advantage of being fairer as it is charged in proportion to the length of the stay; and it can also be regulated according to economic capacity (according to the category of the accommodation) or according to the season. Furthermore, in the last case, the lawfulness of the tax would practically be guaranteed thanks to the precedent of the Balearic Islands, under the condition that the pending resolution from the Spanish Constitutional Courts be favourable to the Balearic Government.

In the future, the tourist tax could be designed to foster some environmental behaviours and practices. If the tax burdens accommodation, a classification by points could be established, according to environmental criteria (energy and water consumption, renewable energy, waste treatment, etc.) which would determine different values of the tourist tax. In case of the levy being charged upon entering the island, a possibility would be that its payment would allow the free and unlimited use of public transport.

In the study, moderate tax levels have been contemplated, which would not lead to a decrease in tourist influx below the aim of stabilizing tourist population. This target, shared at present by the majority of the population, is not only essential from a perspective of environmental sustainability but is also a means to maintain and increase Lanzarote's tourist prices and to promote tourism of higher quality that shows more respect for the island's cultural and environmental values.

Both types of taxes and the annual potential revenue of each one are summarized in the table below. For the entrance tax, the calculation is based on two million visitors per year and for the overnight tax is based on an average of 50.000 tourists per day in regular accommodation. The overnight tax corresponds to an average amount, although it actually might be different according to the category of the accommodation.

	Entry tax			Overnight tax		
Tax unitary amount	10€	15 €	20 €	1 €	1,5 €	2 €
Annual Revenue (in 1.000 of €)	20.000	30.000	40.000	18.250	27.375	36.500

The existing uncertainties and the variety of political options call for caution when trying to establish the time needed to pay off the recovery of building construction rights using the income of a tourist tax. Nonetheless, if the decision is to choose one of the average values (15 euros for the entrance tax or 1.5 euros for the overnight tax), it is not unrealistic to place the total necessary years between 10 and 15 since the tourist tax is introduced.

To guarantee it, or to even recover the rights in less time, would require giving almost exclusive priority to the use of the revenue for this goal, while exploiting to the utmost other possibilities of income, mainly the contribution of the Autonomous Government.



## **1. EL PAPEL DE LOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS COMO COMPONENTE DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL**

Este primer apartado pretende exponer qué es la política económica ambiental y qué papel pueden jugar los instrumentos económicos en la transición hacia formas de organización social más respetuosas con el medio ambiente.

Igualmente se discutirán las tendencias de la ecofiscalidad en Europa y en España y se analizarán casos prácticos de la aplicación de estos instrumentos en el ámbito turístico, como herramientas de política ambiental.

### **1.A. INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL. EL PORQUÉ DE LA ECOFISCALIDAD. TIPOS DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS INCENTIVADORES**

#### **Aclaración terminológica previa:**

La palabra "ecotasas" es un término que se ha popularizado, pero que es una mala traducción del inglés *ecotax* y que se ha utilizado para referirse a propuestas que la mayoría de las veces no se ajustan a la figura legal de las "tasas" en España. Esta aclaración es de por sí importante, pero lo es especialmente en un trabajo como éste que versará principalmente sobre cuestiones de fiscalidad y turismo, ya que buena parte de dicha confusión se ha originado por la denominación popular "ecotasa" del impuesto balear sobre el turismo. En la legislación española son tasas los tributos cobrados por la Administración Pública por la prestación de servicios<sup>1</sup>.

En vez de "ecotasas" en el estudio nos referiremos la mayoría de las veces a tributos ecológicos (o ambientales), término genérico que engloba diferentes tipos de exacciones obligatorias.

#### **1.A.1. El porqué de la ecofiscalidad**

En la participación de diferentes agentes en el mercado se producen una serie de impactos ambientales. Estos impactos recaen en general sobre terceros que no participan en las transacciones que los causan, de modo que económicamente cabe entenderlos como externalidades. Esto, conjuntamente al hecho de que frecuentemente los impactos afectan bienes, públicos o colectivos, hace que esté aceptado que la reducción y solución de estos impactos ambientales precise de la intervención pública.

Las dos opciones principales que tiene la Administración para intervenir son la definición de normas (los llamados instrumentos de "mandato y control") y la

*En vez de "ecotasas" nos referiremos a tributos ecológicos, término genérico que engloba diferentes tipos de exacciones obligatorias*

*Lo que define a un tributo como ecológico es su carácter incentivador, ya que su objetivo no es tanto recaudar dinero como cambiar comportamientos*

introducción de incentivos económicos. La primera opción consiste en definir unos objetivos ambientales a cumplir por los agentes causantes de los impactos (p.e. establecer un límite a las emisiones contaminantes o forzar a la realización de ciertas prácticas más ecológicas) y asegurar que estas disposiciones se cumplan mediante el establecimiento de un régimen sancionador.

La segunda opción persigue llegar a los objetivos ambientales mediante incentivos económicos sobre los comportamientos de los causantes de las externalidades; entre estos incentivos tienen un papel destacado los tributos ecológicos o ambientales. La característica básica que define a un tributo como ecológico o ambiental es justamente su carácter incentivador. Su objetivo no es tanto recaudar dinero como cambiar comportamientos. Lo importante es que exista una relación lo más estrecha posible entre base imponible e impactos ambientales que se quieren reducir. Los economistas los han defendido reiteradamente como un mecanismo eficiente para "internalizar externalidades" o, dicho de forma más modesta, para que los costes que las empresas causan a la sociedad en forma de impactos ambientales o sociales sean trasladados a los costes privados de éstas, y los precios que han de pagar los consumidores se vean influidos<sup>2</sup>.

Un tributo da lugar a ingresos fiscales y éstos pueden destinarse a diversos fines como los propios gastos de política ambiental o los de política social. Podrían servir también para reducir otros impuestos o cotizaciones sociales con efectos sobre la distribución de la renta o el empleo que deberían evaluarse detenidamente. Pero, en cualquier caso, la obtención de ingresos debe considerarse en general como un resultado adicional -no el objetivo- de los tributos ecológicos. Es más, el éxito del tributo se traducirá -a igualdad de circunstancias- en menor recaudación y en el límite a una recaudación nula si se consiguen erradicar los comportamientos gravados<sup>3</sup>. También existen sistemas de diferenciación tributaria que no alteran la recaudación sino que la redistribuyen en función de alguna variable ambiental.

Hay argumentos para defender que los nuevos tributos ecológicos no sean finalistas (como que permiten mayor flexibilidad en el gasto público) y argumentos para que sí lo sean (mayor aceptabilidad política, oportunidad para tener fondos para políticas ambientales que merecerían mayor prioridad presupuestaria que la que ahora tienen). Desde el punto de vista de los incentivos lo importante es el diseño y lo de menos es qué se hace con el dinero recaudado. Tributos creados con finalidad recaudadora pueden ser incentivadores si hacen pagar más o menos según el comportamiento ambiental o tributos que tienen el nombre de ambiental pueden tener poco o nada de incentivadores. Para poner un ejemplo en negativo: una tasa para la gestión de residuos municipales que recaiga igualmente sobre todos los ciudadanos o que se module por criterios que nada tengan que ver con la generación de más o menos residuos, puede cumplir la importante función de recaudar dinero para un servicio público pero no tiene ningún efecto incentivador: el coste monetario marginal para una familia de generar más residuos es cero.

Por otro lado, vale la pena resaltar dos cosas. La primera es que el principio "quien contamina, paga" no debe entenderse como una licencia a contaminar, sino más bien como un instrumento- junto a otros- para reducir la contaminación;

obviamente, para sustancias o tecnologías especialmente peligrosas que consideremos que deben erradicarse de forma inmediata no se trata del instrumento adecuado y se debería proceder directamente a la prohibición. La segunda es que se puede defender pragmáticamente la tributación ecológica (aunque el nivel de imposición adecuado siempre será una cuestión polémica) sin necesidad de creer, como muchos economistas, que cualquier daño o riesgo ambiental puede traducirse como un coste medible en unidades monetarias. Estamos acostumbrados a oír de estudios que han valorado en dinero los efectos de la contaminación o los costes sociales del transporte privado y puede parecer políticamente interesante referirse a tales cifras, pero antes de tomarlas como datos objetivos deberíamos reflexionar sobre si es posible traducir a un valor monetario la salud o la vida humana o la pérdida de biodiversidad: vienen a la mente las palabras de Antonio Machado: “*Todo necio confunde valor y precio*”.

Los tributos ecológicos pueden tener como ámbito de aplicación escalas territoriales muy diferentes según el caso; y justamente la elección adecuada de esta escala es un factor clave de su éxito. Así, por ejemplo, un impuesto sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> claramente no tiene en el ámbito local su escala de aplicación más adecuada por varios motivos. A saber, los efectos de la contaminación no están localizados, una parte importante de las emisiones se deben al tránsito de personas y mercancías no vinculadas al territorio, puede generar situaciones de pérdida de competitividad sobre la región que lo aplicará... Su escala más adecuada sería a buen seguro, como mínimo, nacional o comunitaria. Por otro lado, la definición de tasas locales sobre algunos servicios (p.e. una tasa de basuras que incentive la reducción y el reciclaje, o tasas sobre el aparcamiento que incentiven una movilidad más sostenible), sí tienen en el local su ámbito de aplicación más adecuado.

Sin embargo, la definición de la escala de aplicación más adecuada para un instrumento económico generalmente no deriva (al menos solamente) de una discusión sobre las ventajas económicas de aplicarlo a una u otra escala, sino que viene establecido por el ámbito geográfico de la administración que tiene las competencias para su aplicación. En algunos casos un instrumento podría ser *a priori* aprobado por varias administraciones (p.e. un canon sobre los vertederos de residuos, podría ser establecido por la UE, el Estado o las Comunidades Autónomas) y, en este sentido, la discusión sobre la escala de aplicación puede ser relevante para la elección de la más adecuada. En otros casos, las competencias están perfectamente asignadas y por tanto la discusión sobre la escala pierde sentido (p.e. la “ambientalización” del IBI o del IAE es una competencia municipal -suponiendo que la legislación estatal no se modifica- como lo es el impuesto anual sobre tenencia de vehículos, a diferencia de otros países en los que es de ámbito estatal<sup>4</sup>).

Las características de este estudio nos llevan a centrarnos en el desarrollo de nuevas propuestas de tributos ecológicos en el ámbito regional de Canarias y en el ámbito local del Cabildo y los municipios de Lanzarote; así como en la “ambientalización” de tributos ya existentes en estos ámbitos.

### **1.A.2. La cuestión distributiva**

La cuestión de los efectos distributivos de los tributos ecológicos es tan compleja como importante.

*La escala de aplicación más adecuada generalmente no deriva de una discusión sobre las ventajas económicas, sino que viene establecida por la administración competente*

*Con el término Reforma Fiscal Ecológica se engloban propuestas que pretenden que los tributos ecológicos tengan un papel más significativo en el conjunto de los ingresos públicos*

En primer lugar, a nivel teórico cabe decir que los efectos distributivos de los tributos ecológicos (y de cualquier política ambiental) atañen tanto a los beneficios (¿quién se beneficia principalmente de la política?) como a los costes (¿quién asume los costes de la política?), costes que existen no sólo cuando se establecen tributos sino también cuando se establecen regulaciones que aumentan los costes de producción y que alguien tiene que pagar. Sin embargo, la repartición de los beneficios es en general aún más difícil de establecer que la de los costes y en muchos casos los beneficiados son en gran parte las generaciones futuras (como es claramente el caso de las políticas destinadas a la conservación del paisaje) y los habitantes de otros lugares del mundo diferentes al lugar donde se soportan los costes de la política ambiental (éste es claramente el caso de las políticas para reducir el efecto invernadero) (Jacobs, 1997).

Por lo que se refiere a cómo se reparten los costes de los tributos ecológicos deberíamos señalar que en general cualquier impuesto indirecto, como son los impuestos verdes, acabará repercutiendo sobre los consumidores. Los efectos distributivos dependen obviamente del bien o actividad afectados, del diseño específico del impuesto y de si se establecen o no medidas compensadoras.

Si lo que gravamos es un bien básico como el consumo de agua es de esperar que el efecto será en principio regresivo, es decir, que proporcionalmente afectará más a los más pobres porque la elasticidad renta es probablemente positiva pero muy inferior a la unidad. Ahora bien, si establecemos una tarifa cero o muy baja para los consumos más básicos y luego establecemos una tarifa muy creciente según aumenta el consumo, el efecto puede ser no sólo castigar a los derrochadores sino que proporcionalmente paguen mucho más los más ricos<sup>5</sup>. Por otro lado, si al mismo tiempo subvencionamos sistemas de ahorro de agua para los más pobres también podemos estar reduciendo los efectos sociales regresivos. Podrían multiplicarse los ejemplos. Si gravamos el uso del transporte privado, los efectos previsibles son más bien progresivos especialmente si al mismo tiempo se dedican más recursos a subvencionar el transporte público<sup>6</sup>.

La otra cuestión importante es que en la introducción de tributos ecológicos, especialmente aquéllos que representen entradas importantes de recursos para las administraciones públicas, se debe prestar una atención fundamental al destino de dichos recursos y a su impacto distributivo.

### **1.A.3. La Reforma Fiscal Ecológica**

El debate sobre tributos ecológicos ha derivado incluso hacia conceptos como el de Reforma Fiscal Ecológica. Con tal término se engloban las propuestas más ambiciosas que pretenden que, más allá de la fiscalidad sobre problemas ambientales muy específicos, los tributos ecológicos tengan un papel significativo en el conjunto de ingresos públicos. La idea básica es disminuir lo recaudado en las fuentes hoy convencionales (trabajo, renta y capital) a cambio de incrementar los tributos sobre la contaminación.

La propuesta se plantea no sólo sobre la base de que los tributos ecológicos tienen un efecto incentivador positivo, sino que se destacan los posibles efectos negativos del resto de ingresos públicos. Así, en uno de los libros que más ha

popularizado el término, *Ecological Tax Reform* de Weizsäcker y Jesinghaus (1992), se lee lo siguiente: "Con los impuestos sobre la renta, el del valor añadido o los impuestos a las empresas, nadie ni siquiera soñaría que se entienden como una penalización por algo indeseable. Más bien, el trabajo humano, la creación de valor añadido y la actividad empresarial son vistas como cosas altamente deseables para nuestra economía. Así, los impuestos sobre la renta o a las empresas, igual que el IVA que funciona en la Comunidad Europea, son vistos por los economistas como impulsores de un efecto negativo sobre la economía, aunque éste en general es aceptado en nombre de la incuestionable necesidad de gasto público". Significativo es también el título del primer capítulo del estudio de Repetto *et al.* (1992): "Las ganancias potenciales de cambiar la carga fiscal desde los "bienes" económicos a los "males" ambientales".

*Si se encarece el precio de las energías contaminantes y se abarata el precio del trabajo, se conseguirá una mejora ambiental y un aumento del empleo*

La insistencia sobre los efectos económicos negativos de los actuales ingresos públicos es, al menos planteada de forma tan general, exagerada o incluso, en algunos casos, tendenciosa. Parece como si el punto de referencia fueran unos mercados perfectamente competitivos que, si no fuese por los ingresos públicos (y, por supuesto, por los daños ambientales que se mitigarán con los tributos ecológicos), llevarían a unos precios eficientes. En realidad, los precios relativos dependen de multitud de factores tales como el mayor o menor grado de competencia en cada sector o el mayor o menor poder de negociación de cada grupo de trabajadores; todos estos factores "distorsionan" los precios y concentrarse en el papel del Estado como único distorsionador de unos precios que de otro modo serían los eficientes, es incorrecto. Por otro lado, si de lo que se habla es de un impuesto como el impuesto sobre la renta, parece claro que tiene una función económica -perfectamente legítima- de reducir las desigualdades que produce el mercado.

Según el argumento, los beneficios de gravar "males" y los beneficios de dejar de gravar bienes se sumarían y así se habla del "doble dividendo" que produciría una reforma fiscal ecológica (Pearce, 1991). Sin embargo, a raíz de la alusión que sobre el tema hizo el famoso Libro Blanco sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo de la Unión Europea (1993) el término "doble dividendo" se ha asociado principalmente con la posibilidad específica de sustituir parte de las cotizaciones sociales por tributos ecológicos. La idea, sugerente, es que si se encarece el precio de las energías contaminantes (o en general del uso de recursos naturales y/o de las emisiones contaminantes) y se abarata el precio del trabajo, se conseguirán dos objetivos socialmente deseables: una mejora ambiental y un aumento del empleo.

Por otro lado, la Reforma Fiscal Ecológica es caracterizada habitualmente como una propuesta presupuestariamente neutra, es decir, que el incremento de recaudación de los tributos ecológicos y las reducciones de otros tributos (cotizaciones) son semejantes en cuantía y por tanto globalmente se cancelan. En este sentido, queremos manifestar que esta neutralidad no es una característica intrínseca de dicha reforma y que el debate sobre el total a recaudar por la Administración es uno diferente al de la idoneidad de aplicar la reforma. Si bien la rebaja de unos impuestos para contrarrestar el aumento de otros puede dotar de mayor viabilidad política a la propuesta, la reforma fiscal ecológica no debe ser necesariamente neutral sobre el total a recaudar por la Administración. Además, los propios tributos ecológicos justifican muchas

*Una auténtica Reforma Fiscal Ecológica debería preocuparse por eliminar la subvención de actividades con impactos ambientales negativos*

veces gastos adicionales por dos motivaciones muy interrelacionadas: para aumentar y acelerar los efectos de la política impositiva y para reducir sus efectos sociales negativos. Así, por ejemplo, los efectos de un aumento de los precios de los combustibles fósiles se verán acrecentados si el Gobierno difunde información sobre posibilidades de ahorro de energía, invierte en sistemas de transporte público o subvenciona determinados programas de investigación y ahorro o directamente da subsidios a la comercialización de energías alternativas. Por tanto, nuevos ingresos ambientales pueden justificar y hacer más necesarios determinados gastos en política ambiental sin que ello signifique que compartamos la idea de que los tributos ecológicos hayan de ser necesariamente "finalistas". Entendemos que políticamente sea a veces más fácil conseguir apoyo para un tributo del cual se sabe exactamente en qué se gastará el dinero recaudado, pero en general el nivel más adecuado de gasto en un área de política ambiental (por ejemplo, en gestión de residuos) no necesariamente ha de coincidir con el nivel más adecuado de tributos ecológicos en dicha área.

Respecto a las distorsiones del sistema fiscal actual, es relevante destacar que en muchos casos existen subvenciones que tienen efectos ambientales negativos. Casos claros son las subvenciones directas al carbón o a la agricultura intensiva, pero también entrarían en esta categoría las desgravaciones fiscales a actividades con impactos negativos sobre el medio ambiente, destacablemente el transporte aéreo (si su carburante no estuviese libre de impuestos especiales y tuviese un trato similar al del transporte por carretera, algunas actividades como el turismo de masas a muy larga distancia se reducirían de forma significativa). Una auténtica reforma fiscal ecológica debería en primer lugar preocuparse por eliminar la subvención o trato fiscal favorable a actividades con impactos ambientales negativos.

Por otro lado, si hablamos de utilizar la política fiscal con finalidades de política ambiental, lo que se ha de discutir es el conjunto de los presupuestos públicos, no sólo en su aspecto de ingresos sino también en el conjunto de los gastos. De esta forma también deben contemplarse aquellos tributos cuya existencia puede permitir afrontar gastos ambientales que de otra forma no podrían llevarse a cabo, un tema prioritario en el marco de este estudio.

En cualquier caso, es sumamente importante distinguir conceptualmente entre tributos ecológicos en el sentido genuino del término (cuya existencia tiene efectos favorables sobre el medio por el incentivo de conductas ambientalmente mejores) y tributos que sólo son "ecológicos" en la medida que permiten financiar determinados gastos. El éxito de los primeros tendrá que evaluarse en función de los cambios de comportamiento que generan en ciudadanos y/o empresas, mientras que el éxito de los segundos deberá evaluarse sobre todo en función de cómo se gaste el dinero recaudado.

#### **1. A. 4. Otros tipos de incentivos económicos**

Hasta ahora hemos discutido básicamente sobre tributos ecológicos. Éstos forman parte del grupo de los incentivos económicos o "instrumentos de mercado" (a veces llamados simplemente instrumentos económicos). La idea general es la de cambiar los precios relativos en base a los cuales empresas y/o consumidores toman sus decisiones.

Hay otros ejemplos de incentivos económicos: los sistemas de depósito o consigna obligan al consumidor a hacer algo para recuperar esta consigna. Tendrá, por tanto, una penalización económica si su comportamiento es diferente. Si, por ejemplo, se desprende de un envase de bebida pierde el depósito a cuya devolución tiene derecho si devuelve el envase.

Parecidos son los sistemas de fianza, en los que tras ser depositada, dicha fianza sólo es recuperada después de cumplir una serie de requisitos establecidos por la Administración.

Los permisos o derechos de contaminación comercializables consisten en otorgar un número total fijo de permisos a los diferentes agentes del mercado que causan el impacto ambiental que se quiere reducir. Cada permiso da la posibilidad de emitir una cierta cantidad de contaminante (o, en su caso, de utilizar cierta cantidad de un recurso). El poseedor del permiso puede utilizarlo o venderlo. Existen muchas modalidades diferentes de aplicación, por ejemplo atendiendo a como se realiza la distribución inicial de permisos. Se puede argumentar a favor de este sistema que se tiene una elevada certeza en la consecución de los objetivos ambientales propuestos por el hecho de definir la contaminación total permitida (punto débil de los tributos ecológicos), pero que simultáneamente la reducción de la contaminación se dará en mayor lugar en donde sea más fácil reducirla. Esta es una ventaja respecto de los instrumentos de mandato y control. Como puntos débiles tiene básicamente los altos costes de gestión y control, y la dificultad de evitar concentraciones de contaminación localmente importantes. La experiencia más conocida es el mercado de derechos de emisión de SO<sub>2</sub> en EE. UU.

Los sistemas de bonificación-penalización persiguen favorecer aquellas actividades (o productos) más respetuosos ambientalmente a costa de las que lo son menos. Se trata de gravar las actividades ambientalmente más perniciosas, transfiriendo lo recaudado a las actividades más inocuas, de modo que respecto la situación inicial éstas pasan a ser más competitivas. Cuanto más perjudicial ambientalmente sea una actividad (o producto) más se grava y cuanto más inocua más se subsidia, cancelándose bonificaciones y penalizaciones, de tal modo que la medida es globalmente neutra presupuestariamente para la Administración que la establece, que tan solo asume los gastos de gestionar el sistema.

Los sistemas de bonificación-penalización son dinámicos ya que los que en un instante reciben compensaciones dejarán de percibir las si no continúan disminuyendo su afectación al medio, asumiendo que el resto sí tenderá a hacerlo. Así pues, existe un incentivo constante sobre los diferentes agentes sometidos al sistema que estimula la innovación de prácticas. Cuanto mayor sea el importe de las primas y las penalizaciones mayor será el efecto incentivo generado y los avances ambientales que de ello se derivarán. Los sistemas de bonificación-penalización se han aplicado en el ámbito de los vehículos, para discriminarlos en función de su consumo (en Maryland, EUA) o en el ámbito de la eficiencia de los edificios (en California, EUA).

Otro instrumento es la "responsabilidad civil" en materia ambiental, es decir, que los responsables de determinada decisión hayan de indemnizar a los que se ven

*Los tributos ecológicos forman parte del grupo de incentivos económicos que persiguen cambiar los precios en base a los cuales empresas y/o consumidores toman sus decisiones*

*Aunque los economistas suelen destacar las ventajas de los instrumentos económicos frente a otros de política ambiental, sería un error concluir de forma tan general que son siempre más adecuados*

afectados negativamente por dicha decisión (incluso aunque no se haya infringido ninguna ley ni norma administrativa). En una línea parecida a ésta, en la UE está impulsándose con fuerza el "principio de responsabilidad del fabricante" según el cual éste debe asumir las consecuencias ambientales de los productos que pone en circulación (por ejemplo, haciéndole responsable financiero de los costes de tratamiento del producto una vez se convierte en residuo). Esto incentiva a los fabricantes a mejorar sus prácticas ambientales.

La fijación de precios controlados públicamente atendiendo a variables ambientales es otro ejemplo de uso de los incentivos económicos. Así, si se fija que los consumidores paguen más o menos por metro cúbico de agua según su nivel de consumo lo que se está estableciendo es que los costes totales del servicio se repartan de forma que los consumidores más ahorradores reciban una subvención implícita por parte de los menos ahorradores. Otro ejemplo es cuando una entidad supramunicipal que gestiona los residuos urbanos cobra más o menos por la tonelada de residuos atendiendo al nivel de reciclaje de cada municipio o a su generación de residuos *per cápita*.

Aunque los economistas suelen destacar las ventajas de los instrumentos económicos frente a otros instrumentos de política ambiental sería un error concluir de forma general que son siempre más adecuados. En general los diferentes instrumentos han de ser complementarios y cuál de ellos ha de jugar un papel más importante depende de cada caso. Por ejemplo, es obvio que las decisiones respecto a hacer uso del transporte privado o público no dependen sólo -ni siempre principalmente- del coste monetario relativo de ambas opciones sino también de las características del transporte público (frecuencia, accesibilidad, comodidad...) o también es obvio que las actitudes orientadas a un mayor o menor ahorro de agua no sólo dependen del sistema de tarifas sino también de la mayor o menor conciencia de la escasez del recurso. Regulaciones normativas, cambios de precios mediante el sistema tributario, cambios de comportamiento puramente voluntarios derivados de una mayor educación ambiental y gasto público bien orientado tienen todos su papel.

### **1.A.5. Panorama general en Europa y España**

Desde hace décadas, los tributos ecológicos incentivadores han sido considerados un elemento clave de la política ambiental por organizaciones internacionales como la OCDE y la UE, como mejor instrumento para llevar a cabo el principio de "quien contamina, paga".

En el ámbito de la Unión Europea son numerosísimas las experiencias nacionales, regionales y locales en vigor. También a escala de la Unión, las políticas ambientales conjuntas están sirviéndose de principios e instrumentos económicos. Así, por ejemplo, la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, prevé la utilización de sistemas de depósito o la recientemente aprobada Directiva de vehículos fuera de uso (al igual que la Directiva sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, en fase de aprobación) aplican, quizás aún demasiado tímidamente, el principio de responsabilidad del fabricante, trasladando a éste la responsabilidad financiera de los residuos que originan los productos que ha puesto en el mercado, al final de su vida útil. En la Unión está ganando intensidad el debate sobre la Reforma Fiscal Ecológica (ver 1.A.3).

Son varios los países que promueven un progresivo aumento de la fiscalidad ambiental, a costa de otros ingresos públicos, en especial exacciones sobre el trabajo. Existen incipientes experiencias de Reforma Fiscal Ecológica en diferentes estados: Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Italia, Noruega, Reino Unido y Suecia (Gago *et al.*, 2002).

Esto entronca con el otro debate importante a nivel de Unión, alrededor de la creación de un impuesto sobre las emisiones de CO<sub>2</sub>, que podría ser el impuesto clave dentro de una reforma fiscal ecológica y que además sería clave dentro de la política de la Unión Europea para cumplir el Protocolo de Kioto sobre cambio climático.

Este impuesto ha sido propuesto varias veces desde principios de los noventa, para ser aplicado armonizadamente en toda la UE, pero la propuesta se ha encontrado con el veto de diferentes gobiernos, destacablemente del español (Speck, Ekins, 2000). Incluso una moderada propuesta de Directiva de la Comisión sobre armonización de la imposición mínima a los productos energéticos (97/C 139/07) ha estado vetada durante años por el Gobierno español (Roca, 2001).

El fracaso de la iniciativa europea no ha impedido que algunos países unilateralmente implantasen a principios de los noventa un impuesto sobre el carbono. Es el caso de Finlandia, Holanda, Noruega, Dinamarca (ver en el *Anexo*, el caso de los impuestos daneses sobre la energía) y Suecia. Sin embargo, la cuantía del impuesto es en general bastante limitada y con múltiples exenciones, y los efectos no son espectaculares aunque los trabajos sobre el tema normalmente concluyen que son significativos respecto a las tendencias que se habrían dado sin el impuesto.

Otros casos destacados de impuestos estatales desarrollados por países europeos son, por ejemplo, el impuesto sobre emisiones de SO<sub>2</sub> en Suecia, introducido, junto a otros tributos de voluntad claramente ambiental, a principios de los años noventa, y la tasa sobre vertidos industriales contaminantes a las aguas de Holanda, una tasa creada con finalidades recaudadoras a principio de los setenta, pero cuyo diseño, que hace pagar en función de los vertidos efectivos, y cuantía, le convierten en un tributo muy incentivador (Roca, 2001).

Sin pretensiones de exhaustividad, otros impuestos que nos parecen destacables son el impuesto alemán de vehículos (ver *Anexo*), el impuesto islandés sobre bolsas de plástico, los impuestos sobre los vuelos nacionales, sobre las pilas o sobre los fertilizantes en Suecia (European Environment Agency, 1996); también el impuesto sobre vertederos italiano o británico, el impuesto sobre algunos detergentes en Francia, o los impuestos sobre el papel y sobre las cámaras fotográficas de usar y tirar en Bélgica (European Environment Agency, 2000).

A nivel de Estado español no existe ningún impuesto genuinamente ecológico, tan sólo están empezando a ser de aplicación las disposiciones derivadas de las transposiciones de las Directivas Europeas. Fruto de una de ellas ha sido la Ley de Envases y Residuos de Envases (véase como caso de estudio en el *Anexo* 4). Ésta se sirve en su implementación de dos instrumentos económicos, los

*A nivel español no existe ningún impuesto genuinamente ecológico, tan sólo están empezando a ser de aplicación las disposiciones derivadas de las Directivas Europeas*

*La "ecotasa" balear es un impuesto sobre las estancias en alojamientos turísticos cuya recaudación será destinada a un fondo de mejora y preservación del medio ambiente*

sistemas de depósito, devolución y retorno y los sistemas integrados de gestión (SIG) como forma de cumplir con el principio de responsabilidad del fabricante. Entre ambos instrumentos ha prevalecido el último que se caracteriza precisamente por no discriminar entre consumidores en función de su comportamiento reciclador.

Lo que sí existen son algunos ejemplos de tributos autonómicos cuyo diseño es claramente ambiental. Entre ellos algunos cánones de saneamiento aplicados a las empresas que vierten aguas residuales. Así, en algunas comunidades autónomas (como es el caso de Cataluña desde principios de los noventa) se establece un tipo impositivo sobre  $m^3$  de agua utilizada individualizado en función de determinados parámetros de contaminación.

En el terreno de la contaminación atmosférica una experiencia interesante es la del impuesto sobre las emisiones de óxidos de azufre y nitrógeno introducido en Galicia en 1996; interesante por la novedad que representó a pesar de que los tipos impositivos no son elevados y se aplica sólo a partir de elevados niveles de emisiones por lo que en la práctica sólo afecta a un número muy pequeño de grandes focos de contaminación (únicamente dos según *European Environment Agency*, 2000).

Algo más ambicioso es el más reciente impuesto sobre las actividades que inciden en el medio ambiente de Castilla-La Mancha (véase este caso desarrollado en el *Anexo*) que grava de forma similar a Galicia las grandes emisiones de óxidos de azufre y nitrógeno, pero también la producción eléctrica nuclear (siendo la base imponible los kWh de electricidad generados) y el almacenamiento de residuos radiactivos (siendo la base imponible los metros cúbicos almacenados).

Otro instrumento económico es utilizado en Catalunya para la gestión de residuos de derribos, según el cual se paga un depósito al conseguir la licencia de obras, que sólo es devuelto después de demostrar que se ha producido una disposición correcta de los residuos originados en la obra.

Sin duda el caso del que se ha hablado más ha sido la llamada "ecotasa" balear, pero de características muy diferentes y que se discute con mayor profundidad en el *apartado 1.B.1*. Se trata de un impuesto sobre las estancias en alojamientos turísticos cuya recaudación será destinada a un fondo para desarrollar gastos de mejora y preservación del medio ambiente. Se empezó a cobrar el 1 de mayo de 2002.

El impuesto balear, al igual que el impuesto sobre emisiones de Castilla-La Mancha, ha intentado ser bloqueado por el Gobierno central, interponiendo sendos recursos de inconstitucionalidad. En ambos casos, tras la paralización inicial, el Tribunal Constitucional levantó la suspensión dando vía libre a su aplicación, aunque aún está pendiente la resolución definitiva.

También cabe citar la creación en el Parlamento de Andalucía del grupo de trabajo "Ecotasa y fiscalidad ecológica" cuya preocupación inicial era la posible implantación de un impuesto turístico pero que luego se extendió a una discusión mucho más amplia sobre fiscalidad ambiental que podría dar lugar

próximamente a iniciativas legales en este terreno. También la Federación de Municipios de Catalunya está promoviendo la creación de un impuesto a cobrar en hoteles y demás plazas alojativas, si bien, según su propuesta, el destino del ingreso no sería únicamente ambiental.

También existen algunas experiencias interesantes a nivel local español (en la línea de lo que describe en el *apartado 3.A*), aunque dado el escaso margen que da la Ley de Haciendas Locales, frecuentemente las iniciativas se basan en descuentos, exenciones o subvenciones, más que en nuevos impuestos, tasas o en el establecimiento de una clara y explícita diferenciación tributaria según motivos ambientales.

En definitiva, las iniciativas de ecofiscalidad están creciendo con fuerza, haciendo la fiscalidad más coherente con otros discursos y políticas ambientales. Sin embargo, a pesar de la ya multiplicidad de experiencias, éstas continúan siendo puntuales y tan solo se está empezando una reforma fiscal ecológica que deberá ser muy profunda.

## REFERENCIAS

- Comisión Europea (1993) Growth, Competitiveness and Unemployment, Libro Blanco, diciembre 1993 (manuscrito)
- Estevan, A., Sanz, A. (1996) Hacia la reconversión ecológica del transporte, Los libros de la Catarata/Bakeaz, Madrid.
- European Environment Agency (1996) Environmental Taxes. Environmental issues series, No 1, Copenhagen.
- European Environment Agency (2000) Environmental Taxes: recent developments in tools for integration. Environmental issues series, N° 18, Copenhagen.
- Gago, A., Labandeira, X., Rodríguez, M. (2002) Imposición ambiental y reforma fiscal verde: Tendencias recientes y análisis de propuestas, Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Vigo.
- Jacobs, M. (1997), La economía verde, segunda edición, Icaria, Barcelona.
- Pearce, D.W. (1991), "The Role of Carbon Taxes in adjusting to Global Warming", *Economic Journal*, Vol. 101, pp.938-948.
- Martínez Alier, J., Roca Jusmet, J., Economía ecológica y política ambiental, Fondo de Cultura Económica/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, 2000.
- Repetto, R. *et al.* (1992), Green Fees, World Resources Institute, Washington.
- Roca, J. (2001). "La fiscalidad ecológica: un debate maduro con una práctica apenas incipiente". *Ecologista*, publicado por Ecologistas en Acción.
- Speck, S., Ekins, P. (2000) Recent trends in the application of economic instruments in EU Member States plus Norway and Switzerland and an overview of economic instruments in Central and Eastern Europe. Update of database of environmental taxes and charges. Report to DG ENVIRONMENT.
- Weizsäcker, E.U. von, Jesinghaus, J. (1992) Ecological Tax Reform, Zed Books, London.
- Weizsäcker, E.U. von, Lovins, L.H., Lovins, A.B. (1997) Factor 4, Círculo de Lectores, Barcelona.

## 1.B. EXPERIENCIAS DE IMPUESTOS TURÍSTICOS. CASOS DE ESTUDIO

Las áreas que poseen fronteras biofísicas bien definidas, como es el caso de las islas y las áreas protegidas, presentan un importante potencial para la aplicación de instrumentos económicos que contribuyan a su preservación. Esto queda aún más evidenciado si lo que se pretende gravar es el turismo, pues las vías de entrada y salida de los turistas son muy claras y pueden ser controladas de manera eficiente.

Existen diversas experiencias en todo el mundo de aplicación de instrumentos económicos para gestionar el turismo. Mientras en algunos casos los instrumentos económicos son utilizados como una herramienta para incentivar el turismo<sup>7,8</sup>, por ejemplo a través de subsidios para la construcción de establecimientos turísticos, en otros casos el mismo turismo es utilizado como factor generador de los ingresos públicos. Muchos países o regiones turísticas aplican una tasa o un impuesto a los visitantes para recaudar recursos que se destinan a las más variadas finalidades.

Algunos municipios turísticos de Alemania y de Austria cobran una tasa de pernocta, llamada *kurtaxe*, a todos los turistas que se hospeden en los hoteles del municipio. También Francia o Suiza, por ejemplo, tienen iniciativas parecidas. La finalidad de la recaudación es bastante variada, siendo aplicada entre otras cosas para el mantenimiento de la infraestructura pública y de parques, organización de actividades culturales, limpieza de playas y pago de vigilantes salvavidas. Aunque no siempre está incorporado en la cuenta del hotel, el impuesto es obligatorio en muchos lugares y da derecho a una serie de descuentos en bares y atracciones locales a los turistas (véase por ejemplo Budeanu, 2000 y Última Hora, 2002)<sup>9</sup>.

En Francia, los establecimientos de alojamiento de más de 300 municipios aplican la llamada *taxe de séjour* (tasa de estancia). Consiste en un cobro de un determinado valor por noche (varia de 0,5 € a 2 €, aunque también puede ser cobrado por semana o por año en algunos casos) a los turistas que se hospedan en estos hoteles, y cuya recaudación se destina a mejorar las instalaciones turísticas y favorecer las visitas (véase por ejemplo Commune de Noville, 1994).

También en los Lands de Estiria, Tirol y Carintia, en Alemania, los empresarios que estén directa o indirectamente relacionados con el turismo pagan un tributo, que en ese caso revierte en la mejora de las condiciones turísticas en la zona (véase Bokobo, 2001).

Igualmente, la mayoría de los parques nacionales de los Estados Unidos cobra a los visitantes una tasa de entrada para recaudar fondos y contribuir a la gestión de los parques (véase <http://www.nps.gov/feedemo/projects.htm>). También tienen algún tipo de impuesto turístico Túnez, Grecia, Dinamarca y Canadá entre otros países más (Última Hora, 2002 y La Vanguardia, 2002).

Destacaremos a continuación tres casos de estudio de experiencias que ya practican el cobro de un impuesto turístico con vistas a generar recursos para finalidades de conservación del medio ambiente. El primer caso es la

*Las islas presentan un importante potencial para la aplicación de instrumentos económicos que contribuyan a su preservación, pues las vías de entrada y salida son fáciles de controlar*

*En las Islas Baleares llegaron en el año 2000 un total de 11.047.700 visitantes, mientras que la población residente era de 878.627 habitantes*

experiencia de las Islas Baleares con el Impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos de alojamiento. Posteriormente describiremos dos casos internacionales, el fondo de fideicomiso de Belice y la Tasa de Preservación Ambiental (TPA) del Archipiélago de Fernando de Noronha.

### **1.B.1. La “ecotasa” balear**

El Impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos de alojamiento, más conocido como “ecotasa”, tiene como objetivo la mejora de la calidad medioambiental de las Islas Baleares y se enmarca en un contexto en el que se quiere promover un cambio en el modelo de turismo de masas existente actualmente.

En el ámbito territorial español, la “ecotasa” balear fue uno de los primeros instrumentos económicos ambientales propuestos y el primero en ser implementado con vistas a la gestión específica del binomio turismo-medio ambiente. Como tal, no es de extrañar que dicha propuesta haya suscitado un amplio debate tanto a escala local como nacional e incluso internacional<sup>10</sup>, y haya motivado el interés de otras regiones españolas<sup>11</sup> en poner en práctica experiencias semejantes.

El turismo es la actividad dominante y conforma el sector económico preponderante en las Islas Baleares. En el año 2000, llegaron a las Islas Baleares un total de 11.047.700 visitantes<sup>12</sup>, mientras que la población residente en el mismo año era de 878.627 habitantes<sup>13</sup>. Considerando que la estancia media de un turista en las islas es de unos 10 días<sup>14</sup>, se concluye que en el año 2000, en media, aproximadamente el 25% de la población diaria en las Baleares era formada por turistas. Si se considera la estacionalidad de la actividad, mucho más activa en el verano, se puede concluir que en esos meses el porcentaje de turistas respecto a la población residente en las islas es aún mucho más elevado. Esta presencia masiva de turistas en las Islas Baleares tiene un impacto directo en la economía del archipiélago, reflejado por la distribución del Valor Añadido Bruto (VAB). El 82,4% del VAB en 1999 provenía del sector servicios. Los sectores agrícola, industrial y de construcción respondían respectivamente por el 1,8%, el 8,0% y el 7,8% del VAB<sup>15</sup>. El rápido crecimiento del turismo (entre 1985 y 2000 el número de turistas ha pasado de 4.394.300 a 11.047.700<sup>16</sup>) y la elevada presión actual de los turistas, han sido motivo de impactos del más variado tipo; desde ambientales y paisajísticos hasta socioculturales. La forma de ocupación del suelo, con hoteles horizontales construidos junto a la línea de la costa, ha dado origen al término “balearización del litoral”, utilizado de forma despectiva en los manuales de turismo.

Después de un largo y amplio debate, y de un historial de diferentes propuestas de algún tipo de gravamen ecológico en las Islas Baleares<sup>17</sup>, el Parlamento Autonómico aprobó la “Ley 7/01, de 23 de abril, de 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 de 25 de mayo de 2001). Entre los motivos que justifican dicha ley se argumenta que “dada la insuficiencia de los medios procedentes de las fuentes estatales, resulta imprescindible encontrar fuentes de financiación adicional a cargo de las cuales sea posible implementar las políticas necesarias a fin de que la actividad turística pueda seguir desarrollándose armónicamente y que este desarrollo no

implique a medio y largo plazo un riesgo de deterioro irreversible del equilibrio económico y medioambiental, al cual la sociedad balear no puede renunciar". Al mismo tiempo, apunta que la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, sobre financiación de las comunidades autónomas, "recoge como principios básicos en los artículos 2 y 6, la posibilidad jurídica de establecer tributos propios y de disponer de medios suficientes para afrontar el ejercicio de las funciones que forman el ámbito de las propias competencias".

La Ley fue presentada con 19 artículos, de los cuales destacamos a continuación los aspectos principales:

La recaudación del impuesto estará destinada a la dotación del Fondo de rehabilitación de espacios turísticos, creado por la Ley 12/1999, de 23 de diciembre (Artículo 1, punto 2).

Este fondo podrá financiar total o parcialmente los proyectos o las actuaciones que persigan algunos de los siguientes objetivos:

Remodelación y rehabilitación de zonas turísticas para potenciar su calidad, incluyendo la introducción en este sector de sistemas de ahorro y eficiencia del agua, así como técnicas de ahorro, eficiencia y desarrollo de energías renovables,

Adquisición, recuperación, protección y gestión sostenible de espacios y recursos naturales,

Defensa y recuperación de los bienes integrantes del patrimonio histórico y cultural en zonas de influencia turística,

Revitalización de la agricultura como actividad competitiva, potenciando especialmente la utilización del agua derivada de la depuración terciaria,

Gestión sostenible de los espacios naturales que permita la conservación duradera de su biodiversidad. En especial, el desarrollo de las figuras de Reserva de la Biosfera, Parques Naturales y otras previstas en la legislación vigente (Artículo 19, punto 1).

Corresponderá al consejero competente en materia de turismo, hacer la selección y la propuesta de los proyectos o de las actuaciones que deban financiarse con el fondo a que se refiere el apartado anterior (Artículo 19, punto 2).

Es un tributo directo y propio de las Islas Baleares, que grava las estancias que hacen las personas físicas en empresas de alojamiento (Artículo 4).

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 situadas en el territorio de las Islas Baleares (Artículo 6, punto 1).

*Constituye el hecho imponible del impuesto las estancias, contadas por días, que haya hecho el contribuyente en los alojamientos turísticos del territorio balear*

*El fondo de rehabilitación de espacios turísticos es un mecanismo financiero para la recuperación de espacios naturales y patrimoniales de relevancia turística*

Las consideradas empresas turísticas de alojamiento y el respectivo impuesto a ser cobrado (Artículo 6, punto 2 y Artículo 14 respectivamente) son dadas en la *Tabla 1.1* que sigue:

**Tabla 1.1. Clase de establecimiento turístico de alojamiento y respectivo valor del impuesto a ser cobrado**

<b>Clase de establecimiento y categoría</b>	<b>Euro/día estancia</b>
Hoteles y hoteles apartamentos de 5 estrellas	2
Hoteles y hoteles apartamentos de 4 estrellas	1
Hoteles y hoteles apartamentos de 3 estrellas	1
Hoteles y hoteles apartamentos de 2 estrellas	0,5
Hoteles y hoteles apartamentos de 1 estrella	0,5
Apartamentos turísticos de 4 llaves	2
Apartamentos turísticos de 3 llaves	1
Apartamentos turísticos de 2 llaves	1
Apartamentos turísticos de 1 llave	0,5
Viviendas turísticas vacacionales	1
Arrendamiento de bienes con servicios complementarios	1
Cámpings o campamentos de turismo	0,75
Hotel rural	1
Hotel de interior	1
Agroturismo	0,25

El fondo de rehabilitación de espacios turísticos citado en el artículo 1 fue establecido por la Ley 12/1999, de 23 de diciembre, artículo 20, según la cual es un “mecanismo financiero destinado a la remodelación y rehabilitación de zonas turísticas y la recuperación de recursos y de espacios naturales y patrimoniales de relevancia turística”. Además, “el Gobierno promoverá la participación de los diferentes agentes representativos del sector turístico en la gestión de los fondos”. Cada isla tendrá una inversión aproximadamente proporcional al número de visitantes (Mallorca 65%, Menorca 15%, Ibiza y Formentera 15%), con cierta generosidad hacia las islas más pequeñas.

Vale la pena señalar que existían propuestas de otros modelos de “ecotasa”. La más desarrollada era seguramente la del Ayuntamiento de Calvià, que en su Agenda Local 21 contempla como una de las líneas de actuación “preservar el patrimonio natural terrestre y marítimo, e impulsar la creación de una ecotasa turística regional con destino medioambiental” (Ajuntament de Calvià, 1999). La propuesta, tal como se formulaba por su alcaldesa, Margarita Nájera, en septiembre de 1999 en un artículo publicado en *El País* consistía en un “canon ecoturístico” incluido en todo billete con destino a los aeropuertos o puertos de Baleares a pagar por los pasajeros no residentes<sup>18</sup>. La propuesta se fijaba en 10 euros para temporada alta y 6 euros para temporada baja y se establecía que una vez pagada no se volvería a pagar en 6 meses.

De hecho en las primeras propuestas del “gobierno de progreso” se habló sobretodo de un impuesto de entrada más que de pernocta; este último modelo fue el que finalmente prosperó, en gran parte probablemente porque -de forma errónea o acertada-, se pensó en que las dificultades legales de la primera propuesta serían más grandes.

Desde Calvià también se propuso la institución de un fondo de fideicomiso para gestionar lo recaudado.

### 1.B.1.1. Desarrollo de la propuesta.

#### Argumentos a favor y en contra de la “ecotasa” balear

El debate en torno del impuesto turístico fue largo y no se ha centrado en una única cuestión. Además, a parte de argumentos técnicos, legales y económicos, tuvo, y tiene todavía, un fondo político bastante acentuado.

El primer y principal argumento en defensa de la “ecotasa” es la necesidad de un cambio en el modelo de turismo masificado de las Baleares. Se ha argumentado que los residentes cargan con una doble fiscalidad, es decir, con los costos de infraestructura y servicios públicos propios así como los necesarios para satisfacer la demanda turística. Además, los residentes cargan con los costos socio-ambientales de los turistas. Así, el principal objetivo para el cual la “ecotasa” fue propuesta no era simplemente recaudatorio, sino la sustitución de un modelo de turismo masificado por otro modelo menos consumidor de recursos, en el cual el turista ayudaría a reparar parte del impacto que genera.

En contra de la “ecotasa”, el principal argumento era (y es todavía, ya que aún se desconocen sus consecuencias) que este impuesto adicional encarecería el turismo, lo que tendría consecuencias importantes para el sector turístico, así como para el sector comercial a él vinculado. Se argumenta que debido al incremento en los costes, los turistas empezarían a migrar para otras zonas turísticas mediterráneas más baratas, como la costa norte de África, por ejemplo<sup>19</sup>. Adicionalmente, los críticos del nuevo impuesto argumentan que los habitantes (y hoteleros) de las Baleares ya cargan con suficientes impuestos que no son revertidos localmente. Por ejemplo, la Comunidad Autónoma de las Baleares es una de las autonomías que recibe menos transferencias del Estado en proporción al IVA recaudado<sup>20</sup>. Además, se alega que las estancias en establecimientos turísticos ya están gravadas por el IAE y por el IVA (Ernst&Young, 2001)<sup>21</sup> y que la llegada masiva de turistas es buena, pues proporciona la construcción de infraestructuras, como fue el caso de la nueva terminal del aeropuerto.

El grupo que estaba contra la implantación del nuevo impuesto, formado, entre otros, por la Secretaría de Turismo del Gobierno central, el Ministerio de Economía, los touroperadores de manera general, los hoteleros locales y el Partido Popular (Valdivieso, 2001), sostuvo de forma más o menos homogénea los argumentos arriba mencionados.

Con el objetivo de captar el apoyo de los opositores al impuesto, la Consejería de Turismo propone un fondo turístico, el cual será nutrido por los ingresos del impuesto turístico así como por aportaciones del Gobierno local y de la Administración central. Además, el mismo consejero de Turismo, Celestí Alomar<sup>22</sup>, aseguró a los hoteleros que el impuesto no tendría ningún impacto económico sobre el turismo y que en ningún caso gravaría la actividad hotelera en beneficio de los turistas.

Entre los que estaban a favor del impuesto ecológico/turístico, ecologistas, sindicatos, personas del medio político (Valdivieso, 2001) y la población de

*El principal objetivo de la “ecotasa” no era recaudatorio, sino la sustitución de un modelo de turismo masificado por otro en el que el turista ayudaría a reparar parte del impacto que genera*

*También se criticó la poca ambición de la medida, que no resolvería el problema de la masificación, y que su finalidad era más bien simbólica*

forma general<sup>23</sup>, entre otros, los argumentos son mucho más variados. No solo difieren en el objetivo del nuevo impuesto, sino en si estos objetivos pueden ser alcanzados con la implementación del impuesto diseñado. Así, surgieron las más variadas críticas por parte de este sector. Entre ellas, la poca ambición de la medida (que no resolvería el problema de la masificación); la posibilidad de que algún hotel pequeño tuviera que cerrar, causando así desempleo; y que su finalidad es más simbólica que otra cosa.

Joan Buades, diputado de "Els Verds" en el Parlamento de las Islas Baleares, quien apoya la creación de una verdadera ecotasa, critica el impuesto propuesto con los siguientes argumentos (Buades, 2001):

- No grava el desgaste ecológico directa e indirectamente generado por la masa de turistas,
- Queda exento del tributo el turismo residencial, el que más consume paisajes y bienes naturales, además de ser el único que sigue creciendo en las Baleares<sup>24</sup>,
- Tiene una finalidad estrictamente recaudatoria, sin incentivar de hecho el cambio en los patrones de consumo de los recursos naturales,
- La destinación de la mayor parte de los ingresos recaudados no tiene orientación ambiental positiva y su destinación será decidida solamente por la Consejería de Turismo.

Buades aún va más allá, y argumenta que "si la operación de marketing 'verde' tiene éxito entre los touroperadores, la ecotasa se puede transformar en un poderoso incentivo para un incremento aún mayor de la afluencia turística. No sería extraño que muchos turistas actuales y futuros la usasen con la excusa para seguir consumiendo territorio y naturaleza sin preocupación: nosotros pagamos la ecotasa, así que ya hemos contribuido en pro de la sostenibilidad ecológica de las Islas. De esta forma, la ecotasa turística general podría acabar siendo un incentivo al incremento de la masificación y desnaturalización de las Baleares".

Con todo, en el verano de 2000 se admite a trámite el Proyecto de Ley de la "ecotasa" y en abril de 2001 el Parlamento balear la aprueba. Tras la aprobación, el Gobierno español recurrió la Ley ante el Tribunal Constitucional (30 de junio de 2001), lo que implicó la suspensión cautelar de la "ecotasa". Con fecha 17 de enero de 2002, el Tribunal Constitucional levantó dicha suspensión, dejando vía libre al Gobierno balear para su aplicación, que empezó el 1 de mayo de 2002.

### **1.B.1.2. Posibles impactos**

Puesto que en la fecha de redacción de este informe la "ecotasa" ha sido recién puesta en marcha, no es posible conocer con exactitud su impacto sobre el turismo, la economía local y el medio ambiente. Sin embargo, es posible hacer algunas reflexiones.

En un estudio sobre el gasto económico de los turistas en las Baleares, Eugeni Aguiló y Antoni Sastre, de la Universidad de las Islas Baleares (UIB), apuntan que el gasto medio de un turista británico en el año 2000 fue de 90,3 € diarios en las islas, mientras este valor se sitúa sobre los 69,1 € para los turistas alemanes y los 63,5 € para los españoles<sup>25</sup>. Como media, un turista gasta cada día 22,2 €,

a parte del viaje y el hotel (El Mundo-El Día, 2001). Dado que el valor típico previsto para el impuesto turístico es de 1 €, éste representa aproximadamente el 1,1% del gasto total de un turista británico o el 1,6% del gasto total de un turista español<sup>26</sup>. Porcentajes bastante reducidos para esperar una disminución importante del turismo en las Baleares. En realidad, si el turismo en las Baleares fuese tan sensible a los precios, es posible que éste ya se hubiera resentido del aumento en los precios de hoteles. En enero de 2001, la variación anual del índice de precios hoteleros apuntaba un incremento de 10,3% (INE, Índice de Precios Hoteleros-IPH), bastante superior a cualquier estimación del aumento en el costo del viaje a las Baleares en función del impuesto turístico y, sin embargo, el turismo no ha disminuido.

Un estudio sobre el efecto precio del impuesto turístico en las Baleares llega a conclusiones similares (Aguiló, Riera y Rosselló, 2001). El estudio se centra en el turismo alemán y británico, que representan, según los autores, el 70% de las llegadas internacionales a las islas. Con referencia a éstos, el estudio concluye que la elasticidad del turismo alemán respecto a las variaciones de precios sería muy pequeña, muy inferior a 1<sup>27</sup>, mientras la del turismo británico sería algo mayor a la unidad. Posteriormente en el estudio, los autores apuntan que el turismo alemán disminuiría solo en un 0,48% mientras que el británico en un 1,64% en el caso de un impuesto de 1 € por noche. En total, los turistas de ambos países disminuirían en un 1,026%, es decir, en 70.779 sobre un total de 6.900.000.

En otra estimación, la consultoría catalana *THR* ha calculado en un 1% el aumento del precio del paquete turístico que podría implicar el impuesto, con un "efecto cero" sobre los mercados inglés y alemán (Valdivieso, 2001).

El único estudio llevado a cabo que concluye que el impuesto turístico sí tendría efectos relativamente importantes sobre el turismo fue realizado por la empresa de consultoría *Ernst&Young*, por encargo de los empresarios hoteleros baleares. Según este estudio, la "ecotasa" supondría una reducción del 5% en la demanda turística y unas pérdidas que rondarían los 631 millones de euros (El Mundo, 2000; El Mundo, 2001). "Sin embargo, el informe técnico: 1. Toma tal caída como variable independiente, sin plantearse el porqué; 2. Se limita a deducir las consecuencias que eso tendría; y 3. Reconoce que no hay modelos fiables para el estudio del mercado turístico" (Valdivieso, 2001).

Con la aplicación del Impuesto sobre estancias en empresas turísticas de alojamiento se espera recaudar alrededor de 80 millones de euros anualmente, aproximadamente 72 millones de euros de acuerdo con Santamarta (2001) y aproximadamente 82 millones de euros según Aguiló, Riera y Rosselló (2001).

### 1.B.1.3. Eficacia del impuesto turístico

Pasado el período de discusión de la "ecotasa", el cual implica concesiones y cambios de fórmulas, el impuesto turístico balear ha empezado a ser implementado. Aunque su implementación recibe el apoyo de muchos, la "ecotasa" balear, en su formulación final, también recibe críticas de todos los puntos de vista.

Una de las críticas recibida más importante y que a juzgar por los comentarios de

*En el caso de un impuesto de 1 € por noche, se ha estudiado que el turismo alemán y británico disminuiría en un 1,026%, es decir, en 70.779 visitantes*

*Una crítica expresada por los turistas es la discriminación que supone respecto a los visitantes que alquilan casas o que tienen segundas residencias*

prensa no sólo ha sido expresada por los hoteleros sino también por muchos turistas, es la discriminación que supone respecto a los turistas que alquilan casas irregularmente o que tienen segundas residencias. Otro elemento es que los residentes no están excluidos cuando se alojan en un hotel (por ejemplo cuando se trasladan de una isla a otra, quizás de forma obligada por alguna gestión o para obtener algún servicio).

La utilización de los ingresos generados para la dotación de un fondo de rehabilitación de espacios turísticos es una medida que busca el apoyo del sector hotelero. Es cierto que los hoteleros son reacios por naturaleza al aumento de la carga impositiva, pero la utilización de los recursos generados en la mejoría de infraestructuras turísticas puede significar un valor añadido a las Baleares. Por otro lado, los sectores ecologistas han manifestado su desagrado por la falta de vínculo más claro con la preservación y mejoría ambiental. Además, desde su punto de vista, el hecho de que la selección y propuesta de los proyectos o de las actuaciones que se tengan que financiar con el fondo se queden a cargo del consejero de Turismo, es una decisión muy centralizadora y que no garantiza que las decisiones tomadas incorporen valores ambientales ni que sean las más valoradas por el conjunto de la sociedad. De hecho, quien controla el gasto -y, en particular, qué papel tiene la Consejería de Medio Ambiente- ha sido uno de los temas más polémicos entre los partidos que apoyan el Gobierno. Este punto puede ser importante para la percepción del impuesto por parte de la sociedad y de los mismos turistas. Si éstos no ven directamente la destinación del dinero pagado, pierden motivación para contribuir. Ésta fue una posición identificada claramente en una encuesta realizada en Belice, país que presenta una experiencia con cobro a los turistas (ver apartado 1.B.2).

La Ley balear especifica en qué se puede gastar el dinero recaudado (artículo 19, citado anteriormente), sin embargo, estos puntos son bastante genéricos y se puede dar el caso, por ejemplo, que el dinero sea utilizado para pagar costos de personal de vigilancia (justificado como protección y gestión de espacios y recursos naturales) u otros que ya deberían estar siendo cubiertos con el presupuesto del Gobierno y no precisarían la creación de un impuesto adicional.

El impuesto no tiene un carácter incentivador por lo que su incidencia ambiental será positiva o no dependiendo de cómo se gaste el dinero que éste recaude. Pensamos que afortunadamente esto está cada vez más clarificado en el debate balear y es positivo que -aunque en las Baleares se ha avanzado muy poco en el debate sobre propuestas prácticas de ecofiscalidad genuinamente ambiental- se reconozca que "la ecotasa no es un impuesto ecológico, sino de financiación de una Comunidad Autónoma..." con una serie de objetivos concretos dentro de un cambio de modelo turístico, tal como aparecía en un folleto de convocatoria de una reciente jornada de estudio y debate "Ecotasa y cohesión social" organizada por CCOO y UGT y en la que participaron entre otros el presidente del Gobierno balear y los consejeros de Turismo y Medio Ambiente.

### **1.B.2. El Patronato para la Conservación de Áreas Protegidas de Belice**

El Patronato para la Conservación de Áreas Protegidas (*Protected Area*)

*Conservation Trust*, en adelante PACT) se constituyó por Ley el 2 de enero de 1996 (Act n° 15 de 1995) con el objetivo de proteger, conservar e incrementar la calidad de los recursos naturales y culturales de Belice.

Belice es un pequeño país de América Central de apenas 23.000 km<sup>2</sup> que hace frontera con Guatemala al sur y al oeste, con México en la parte norte y es bañado por las aguas del Mar del Caribe en el este. A pesar de su tamaño, Belice presenta una gran diversidad geológica, topográfica, climática y biológica. Se encuentran en el país más de 49 tipos de vegetación distintos, entre ellos bosques lluviosos, humedales, sabanas y sistemas costeros, así como la segunda mayor barrera de corales de mundo. El 70% de su territorio está cubierto por bosques nativos y, oficialmente, el 36% del país está bajo alguna forma de protección legal de áreas naturales, aunque algunas de ellas permanecen en el papel. Muchas especies amenazadas en el resto de América Central se encuentran en buen estado de conservación en Belice, donde existe un considerable número de especies endémicas. Además, el país es también un importante punto de paso para especies migratorias y en él se encuentran centenares de ruinas Mayas.

El buen estado de conservación de los recursos naturales de Belice se debe en buena parte a la baja presión demográfica (189.392 habitantes en 1991 y 240.204 habitantes en 2000)<sup>28</sup>, factor que sin embargo está cambiando debido al rápido crecimiento poblacional, sobre todo en las áreas rurales (Spergel, 1996). La necesidad de ofertar recursos básicos a una población creciente ha sido respondida con crecimiento económico (principalmente turismo), causando así una mayor presión sobre los ecosistemas y los recursos naturales. En el año 2000, 326.642 personas entraron en el país por tierra, aire y mar, excluyendo los ciudadanos de Belice y los residentes retornando al país<sup>29</sup>. Así, Belice empieza a estar bajo presión de un turismo sin planeamiento, de una sobreexplotación pesquera y de la contaminación marina en la barrera de corales. Además, se intensifica la deforestación de amplias áreas de bosques lluviosos reorientados a la plantación agrícola destinada al consumo local y a la exportación (Paredes, 2002).

En este contexto, se presentó la necesidad de proteger y gestionar adecuadamente los recursos naturales de Belice, deseo y opinión compartidos por diferentes sectores de la sociedad. Tanto el Gobierno, que es propietario de más del 50% de las tierras, como la sociedad civil, directamente responsable de la gestión de seis áreas protegidas por medio de la ONG *Belize Audubon Society* y de la segunda mayor área protegida del país por medio de la ONG *The Programme for Belize*, demuestran su interés por preservar los valores ecológicos del país.

Sin embargo, las necesidades económicas de conservación y gestión de las áreas protegidas de Belice son bastante superiores a los ingresos existentes y al presupuesto destinado por el Gobierno. Un estudio ha estimado en 6 millones de dólares el costo inicial de los servicios básicos para la gestión de áreas protegidas y en un costo adicional de entre 2 y 2,5 millones anuales de dólares (Spergel, 1996).

En 1991, cuando el PACT fue inicialmente propuesto, se encargó a una

*Las necesidades económicas de gestión y conservación de las áreas protegidas de Belice son superiores a los presupuestos, estimándose en 6 millones de dólares el costo inicial*

*La función del PACT debe ser estimular y promover, para el disfrute y beneficio de las generaciones presente y futuras, la protección y conservación de los recursos naturales y culturales de Belice*

consultoría de la Universidad del Estado de Colorado, en EEUU, el desarrollo de una propuesta de gestión para las áreas protegidas de Belice. Tras 5 años de elaboración y discusión, en 1995 el PACT fue oficializado a través de la Act n°15 de 1995, y finalmente implementado en 1996.

La Act que establece el PACT está dividida en 6 partes y 39 secciones. Destacamos a continuación sus aspectos principales:

El PACT tendrá un consejo directivo compuesto por nueve personas (parte II, sección 4):

- Dos representantes externos al Gobierno, uno de una organización no-gubernamental ecologista y otro del sector del turismo privado;
- Un representante de los habitantes, elegido localmente;
- Tres representantes del Gobierno, uno de cada ministerio involucrado con áreas protegidas<sup>30</sup>;
- Un séptimo miembro a ser elegido por los otros seis ya mencionados<sup>31</sup>;
- Un representante del Ministerio de Finanzas, sin derecho a voto;
- Un director ejecutivo del PACT, sin derecho a voto.

La función general del PACT debe ser la de estimular y promover, para el beneficio y disfrute de las generaciones presente y futuras de Belice, la provisión, protección, conservación y mejora de los recursos naturales y culturales de Belice (parte III, sección 16, subsección 1).

Un consejo consultivo debe ser creado por el ministerio, compuesto de once miembros dispuestos así (parte IV):

Cinco representantes de los ministerios. Los tres representantes de los ministerios directores del PACT, más los representantes de los Ministros de Desarrollo Económico y de Educación;

Seis representantes externos al Gobierno:

- Un representante de las ONGs ecologistas;
- Un representante de las ONGs de desarrollo rural;
- Un representante de la industria turística;
- Un representante de los consejos de las ciudades (*town councils*), representando las áreas urbanas;
- Un representante de los consejos de los pueblos (*village councils*), representando los más de 100 consejos elegidos localmente;
- Un representante del tercer sector<sup>32</sup>, a ser escogido por los directores del PACT

La función del consejo consultivo es dar soporte técnico, administrativo y de otras materias al consejo directivo del PACT, así como de coordinar la preparación del Plan Estratégico Nacional del mismo.

Se establece un fondo para el PACT (parte V, sección 20), el cual debe ser separado de cualquier otro fondo general del Gobierno y debe ser dedicado

exclusivamente a la conservación y gestión para el uso sostenible de los recursos culturales y naturales de Belice. Los ingresos del fondo deben provenir de las siguientes fuentes (parte V, sección 21):

- Ingresos derivados de una tasa de conservación, con el valor de 7,50 BZ\$ (3,75 dólares), a ser cobrada a los extranjeros al salir de Belice desde cualquier punto por aire, tierra o mar<sup>33</sup> (parte V, sección 33);
- 20% de todas las tasas de concesiones, tasas de licencias relacionadas con el recreo, tasas de pasajeros de navíos de cruceros, y permisos de entrada recaudados en conjunto con las áreas protegidas públicas de Belice;
- Otros ingresos generados por el PACT, sean resultado de inversiones, de propiedades en nombre de la fundación, de donaciones, de premios o de otras fuentes.

Pueden recibir dinero del PACT los individuos, organizaciones, agencias gubernamentales y no-gubernamentales, comunidades o instituciones involucradas en la conservación y gestión, para el uso sostenible, de los recursos naturales y culturales de Belice (parte VI, sección 35).

Asimismo, el dinero del fondo puede ser empleado en las siguientes actividades:

1. Capacitación de personal,
2. Educación ambiental y actividades de concienciación,
3. Estudios y consultorías,
4. Investigaciones,
5. Plano de gestión de recursos naturales y culturales,
6. Soporte institucional,
7. Evaluación de las actividades de gestión de los recursos,
8. Actividades de conservación o ecoturismo,
9. Asesoría financiera al consejo directivo en inversiones de los fondos del PACT,
10. Asesoría técnica en las áreas mencionadas arriba.

No pueden ser financiados por el fondo:

1. Sueldos de los funcionarios de las agencias del Gobierno de Belice,
2. Director y trabajadores permanentes de organizaciones no-gubernamentales,
3. Gastos corrientes de las agencias del Gobierno de Belice.

El motivo de las tres exclusiones es prevenir que el fondo sea utilizado para pagar gastos ya existentes en salarios y otros costes corrientes de las agencias gubernamentales. Por otro lado, en el proceso de discusión del PACT, algunas ONGs alegaron que muchas de las actividades susceptibles de ser financiadas por el PACT se centran en investigación, planeamiento, educación y ecoturismo, mientras que no se prestaba demasiada atención a los gastos efectivos en gestión de las áreas protegidas.

Mediante entrevistas, los consultores de la Universidad del Estado de Colorado identificaron que los turistas estaban dispuestos a pagar una parte sustancial del coste de protección, siempre y cuando el dinero fuese directamente para la

*Los turistas estaban dispuestos a pagar una parte sustancial del coste de protección, siempre que el dinero fuese directamente para la gestión y mejora de las áreas protegidas*

*La actual recaudación del PACT está totalmente vinculada al número de visitantes de Belice, no siendo suficiente para cubrir las necesidades financieras de gestión y protección*

gestión y mejora de los recursos de las áreas protegidas, y no simplemente desapareciese en medio de los ingresos generales del Gobierno. Así, los consultores propusieron un impuesto de conservación de 20 dólares por noche. Finalmente, el valor del impuesto fue fijado en 3,75 dólares (debido a la oposición de la industria turística a una tasa que consideraban demasiado alta) porque facilitaría el pago juntamente con la tasa aeroportuaria de partida ya existente, con el valor de 11,25<sup>34</sup> dólares. Cuando el turista deja Belice en avión, la responsabilidad del cobro de la tasa es de la compañía aérea. En el caso de personas saliendo en navío la responsabilidad es del capitán, y cuando la salida es en coche la tasa deberá ser cobrada por el oficial de inmigración en la frontera. Posteriormente, la tasa recaudada en estos distintos puntos entra a crédito del fondo del PACT. En el caso de que la compañía aérea o el capitán del navío dejen de cobrar el impuesto, ellos estarán sujetos a multas y penalizaciones que pueden llegar a un valor máximo de 2.000 dólares o incluso a encarcelamiento de hasta 2 años. A través de publicación en el Boletín Oficial, y tras consulta con el Ministerio de Finanzas, éste puede variar el valor del impuesto de conservación.

Aparte del impuesto cobrado a los turistas, los consultores recomendaron que nuevas o mayores licencias y concesiones fuesen cobradas a las actividades recreativas dentro de las áreas protegidas, incluyendo tasas de buceo, tasas de embarcaciones, tasas de pesca, de caza y tasas de entrada para cada área protegida, y que el 20% de todas estas tasas fuese directamente para el PACT. Los consultores recomendaron también que todos los negocios privados que proveen servicios a visitantes en las áreas protegidas deberían pagar una tasa de concesión, la cual ingresaría también en el PACT.

Se estableció un comité consultivo compuesto por más de 20 miembros, entre ellos representantes de los ministerios y departamentos gubernamentales relevantes, de la asociación de turismo de Belice, y de las 4 mayores ONGs ecologistas para discutir la propuesta de los consultores de la Universidad del Estado de Colorado. En el proceso de discusión fueron debatidos y definidos, entre otros temas, el valor de la tasa de conservación, las actividades susceptibles de ser financiadas con el fondo y el tamaño y composición de los consejos directivo y consultivo.

La industria turística manifestó que la tasa de conservación propuesta era demasiado elevada y podría significar la huida de turistas hacia otros destinos. Las ONGs ecologistas, por su lado, aparte de la ya mencionada crítica al carácter poco práctico del PACT, dejaron clara su preocupación de que el PACT sería muy dominado por el Gobierno y de que el dinero del fondo fuese usado para otros fines diferentes de la conservación de los recursos naturales y culturales. El ministro de Finanzas hizo constar su preocupación por el uso de un dinero que sería recaudado sin la jurisdicción del ministerio. Así, un puesto permanente en el consejo director del PACT fue asignado al ministro, quien se mantiene sin derecho a voto pero con la posibilidad de supervisar el destino del dinero.

En la Conferencia Mundial sobre el Ecoturismo celebrada en Belice en mayo de 1992, el Ministerio de Recursos Naturales hizo la primera manifestación pública de la intención de crear el PACT. Se preguntó a los participantes sobre su

opinión al respecto y sobre la posibilidad de una huida de turistas a otros destinos vacacionales. El resultado fue bastante positivo, lo que dio impulso a la idea del PACT (Spergel, 1996).

A pesar de haber sido oficialmente implementado en 1996, fue a partir de 1999 cuando el PACT realmente consolidó su estructura y centró sus programas. No existe aún ningún estudio formal sobre el impacto del PACT sobre el turismo y las áreas protegidas de Belice. Sin embargo, la actual recaudación del PACT, alrededor de los 711.000<sup>35</sup> dólares, está totalmente vinculada al número de visitantes en Belice, y no es suficiente para cubrir las necesidades financieras identificadas para la adecuada gestión de sus áreas protegidas (Woods, 2002). El hecho de que la recaudación esté vinculada al número de turistas no es malo, pero hay que evitar entrar en la contradicción de necesitar más turistas para proteger los recursos naturales. Por esto, el PACT está en proceso de hacer una enmienda a la Ley que lo constituyó (Act n° 15 de 1995) para tornarse más autónomo y para crear una fundación del PACT, la cual sería responsable de recaudar fondos aparte de las tasas de conservación<sup>36</sup> (Woods, 2002).

### 1.B.3. La Tasa de Preservación Ambiental (TPA) de Fernando de Noronha

Fernando de Noronha es un distrito estatal vinculado al estado federal de Pernambuco y es gobernado por un administrador general. Se trata de un archipiélago volcánico localizado en el Océano Atlántico, en la costa de Brasil. Dista 354 Km del punto continental más próximo, el cabo de São Roque, en el estado de Rio Grande do Norte. El archipiélago está constituido por 21 islas, cuya mayor y más importante lleva su mismo nombre. La isla de Fernando de Noronha, con sus 16 playas, representa el 91% del área total del archipiélago, y posee un área de tan solo 18,4 Km<sup>2</sup>, con un ancho máximo de 3,5 Km y una longitud máxima que alcanza los 10 Km. El 70% del archipiélago está protegido desde 1988 por el Parque Nacional Marino, y la totalidad de su territorio es considerado Área de Preservación Ambiental (APA). Desde finales de 2001 Fernando de Noronha es reconocido por la UNESCO como Patrimonio Mundial de la Humanidad.

Aunque la vegetación original de la isla fue casi totalmente eliminada en los siglos XVIII, XIX y principios del XX<sup>37</sup>, la distancia a la costa y la baja presión demográfica existente en el archipiélago han ocasionado que sus recursos marinos y su belleza paisajística se mantuviesen bastante preservados. Actualmente, la vegetación terrestre se caracteriza por pequeños árboles y por vegetación arbustiva, mientras que en la fauna terrestre las aves adquieren una importancia muy superior a los otros grupos de vertebrados<sup>38</sup>. Aunque la vegetación marina no sea muy abundante, es bajo el agua donde se encuentra la mayor diversidad biológica de Fernando de Noronha<sup>39</sup>. Esa riqueza, asociada a la excelente visibilidad bajo el agua, que llega hasta los 50 metros, hace de Fernando de Noronha un lugar bastante apreciado por los buceadores. Asimismo, existe un importante impacto ecológico provocado por especies no nativas introducidas por el hombre.

Por estas razones Fernando de Noronha se ha transformado en un lugar visitado por turistas que valoran la naturaleza, de manera que actualmente el turismo es su principal actividad económica. La isla, con 2.051 habitantes en el año 2000

*El hecho de que la recaudación esté vinculada al número de turistas no es malo, pero hay que evitar la contradicción de necesitar más turistas para proteger los recursos naturales*

*Pronto se vislumbró que el turismo era un potencial para el crecimiento económico de Fernando de Noronha, pero también la necesidad de un control estricto sobre el número de visitantes*

(IBGE, 2001), presenta una tasa de paro prácticamente nula, y la mayoría de las personas trabajan en alguna actividad relacionada con el turismo, sea alquilando habitaciones, suministrando alimentos, trabajando de conductores, guías, artesanos u otros servicios auxiliares (Teixeira, 2001). Además, algunas actividades como la pesca artesanal, la agricultura a pequeña escala, la ganadería (bovina, porcina y caprina), la producción de miel de abeja y la producción artística y artesanal son incentivadas.

Hombre y naturaleza están intrínsecamente conectados, en una relación de doble interacción. Dadas sus características geográficas, isla de pequeño tamaño, árida y aislada, ecológicas y sociales, Fernando de Noronha presenta límites de asimilación bastante reducidos. Pronto se vislumbró que el turismo representaba un importante potencial para el crecimiento económico en el archipiélago, pero también estuvo claro su potencial destructor y la necesidad de un control estricto sobre el número de visitantes.

Así, el 29 de diciembre de 1989 se instituyó en el archipiélago la Tasa de Preservación Ambiental (TPA) a través de la Ley nº 10.430; la cual fue modificada por la Ley nº 11.305 de diciembre de 1995.

Lamentablemente no existe mucha documentación escrita referente a la TPA de Fernando de Noronha. Sin embargo, a continuación exponemos brevemente el funcionamiento de la TPA y su aspecto más interesante, su carácter progresivo.

La finalidad y el hecho imponible de la TPA son descritos a continuación (artículos 83 y 84 de la Ley 11.305):

Artículo 83: Se instituye la Tasa de Preservación Ambiental, destinada a asegurar el mantenimiento de las condiciones ambientales y ecológicas del Archipiélago de Fernando de Noronha, que incide sobre el tránsito o permanencia de personas en el área bajo jurisdicción del Distrito Estatal.

Artículo 84: La Tasa de Preservación Ambiental tiene como hecho imponible la utilización, efectiva o potencial, por parte de las personas visitantes, de la infraestructura física implantada en el Distrito Estatal y del acceso y fruición del patrimonio natural e histórico del Archipiélago de Fernando de Noronha.

A continuación destacamos los aspectos principales de la TPA:

La TPA se cobra a todas las personas, no residentes o no domiciliadas en el archipiélago, que estén de visita turística<sup>40</sup> (artículo 83, párrafo 10).

El cobro de la TPA se puede dar (artículo 85):

- I. Anticipadamente, en el momento de embarque cuando el visitante accede a isla a través de transporte aéreo;
- II. En el momento del desembarque en el terminal aéreo o marítimo del Distrito Estatal de Fernando de Noronha, siempre que no haya sido cobrado anticipadamente;
- III. En el momento del embarque de retorno por el período excedente no previsto cuando el cobro se efectuó por anticipado.

*Los turistas reciben un incentivo por estar entre 5 y 10 días, pero el que se queda más, recibe una penalización progresiva por cada día adicional*

La base imponible de la TPA son los días de permanencia del visitante o turista en el Distrito Estatal de Fernando de Noronha, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 86, que a continuación resumimos:

- I. La tasa básica equivale a 20 Unidades Fiscales de Referencia<sup>41</sup> (UFIR) por día de permanencia, calculado sobre el valor vigente en el día del cobro.
- II. En el quinto día de visita, el turista tiene un descuento de 2 UFIRs y entre el sexto y décimo día de visita se aplica un descuento acumulativo de 7 UFIRs por día. Así, si se queda entre 5 y 10 días, el turista tendrá un descuento conforme lo indicado en la *Tabla 1.2*.

**Tabla 1.2. Descuento en la TPA para turistas que se quedan entre 5 y 10 días**

Días	5	6	7	8	9	10
Descuento acumulado en UFIR	2	9	16	23	30	37

III. A partir del undécimo día de visita ya no se aplican más los descuentos referidos, y la tasa recibe un recargo acumulativo de 5 UFIRs multiplicada por la cantidad de días que el turista excede los 10 días. Así, si un turista se queda 11 días, tiene que pagar la tasa básica (20 UFIRs por 11) más 5 UFIRs (1 día más). Si se queda 12 días, entonces pagaría la tasa básica más 15 UFIRs (5 del primero y 10 por el segundo día adicional). Y así sucesivamente. En el año 2001, los cálculos se hacían con la UFIR acotada a aproximadamente 0,5 €. Así, la *Tabla 1.3* indica el valor de la TPA conforme el tiempo de la estancia.

Los ingresos provenientes de la TPA deberán ser aplicados por la Administración General en los gastos de mantenimiento de las condiciones generales de acceso y preservación de los sitios turísticos, la preservación de los ecosistemas naturales existentes en el Archipiélago de Fernando de Noronha, así como para la ejecución general de obras y mejoras en beneficio de la población local y visitante (artículo 88).

La Tasa de Preservación Ambiental de Fernando de Noronha es, por tanto, un instrumento no sólo de política ambiental sino también de política turística. Por un lado, su finalidad es generar ingresos que reviertan en la conservación de los ecosistemas y en el bienestar general en la isla. Por otro, es un instrumento que incide sobre el comportamiento de los turistas, condicionando su visita al archipiélago.

Analizando la *Tabla 1.3*, con los valores de la TPA conforme los días de estancia, se verifica que los turistas reciben un incentivo por estar entre 5 y 10 días en la isla. Menos tiempo que eso no es penalizado, pero tampoco es incentivado. El turista que se quede más de 10 días en Fernando de Noronha, por el contrario, recibe una penalización progresiva de modo que a cada día adicional, el valor de

*La TPA no excluye otras acciones como restricciones a algunas playas y senderos o la existencia de un número máximo de visitantes permitidos por día en el archipiélago*

la tasa se ve incrementado en mayor proporción, siendo una tasa marginalmente creciente a partir del décimo día.

**Tabla 1.3. Valor de la Tasa de Preservación Ambiental de Fernando Noronha de acuerdo con los días de estancia**

Número de días en la isla	Cantidad de UFIRs				Total a pagar acumulado	Total a pagar acumulado €
	Básicas	Descuento días 5 al 10	Descuento acumulado	Recargo días 11 a 30		
1	20				20	10,00
2	40				40	20,00
3	60				60	30,00
4	80				80	40,00
5	100	-2			100	50,00
6	120	-7	-9		111	55,50
7	140	-7	-16		124	62,00
8	160	-7	-23		137	68,50
9	180	-7	-30		150	75,00
10	200	-7	-37		163	81,50
11	220			5	220	110,00
12	240			10	255	127,50
13	260			15	290	145,00
14	280			20	330	165,00
15	300			25	375	187,50
16	320			30	425	212,50
17	340			35	480	240,00
18	360			40	540	270,00
19	380			45	605	302,50
20	400			50	675	337,50
21	420			55	750	375,00
22	440			60	830	415,00
23	460			65	915	457,50
24	480			70	1005	502,50
25	500			75	1100	550,00
26	520			80	1200	600,00
27	540			85	1305	652,50
28	560			90	1415	707,50
29	580			95	1530	765,00
30	600			100	1650	825,00

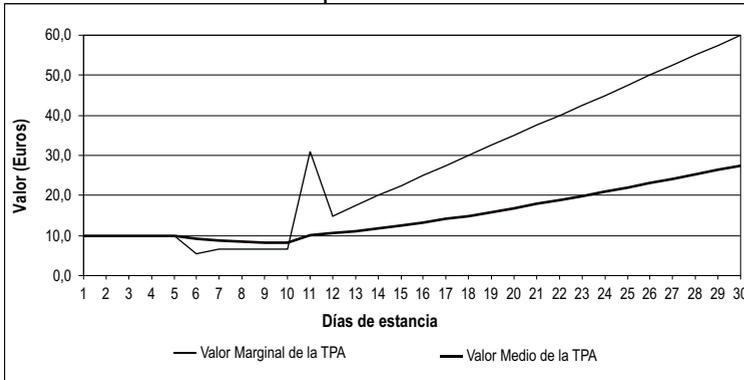
El gráfico 1.1 muestra el valor marginal de la TPA por cada día de estancia, es decir, el valor que se añade al montante total a pagar por cada día que el turista se quede en la isla.

Asimismo, este instrumento no excluye la aplicación de otras acciones normativas de gestión ambiental. Algunas playas en el archipiélago tienen restricciones a los turistas<sup>42</sup>, así como lo tienen también algunos senderos. Existe también un número máximo de visitantes permitidos por día en todo el archipiélago (420)<sup>43</sup>.

Además de la TPA, el Instituto Brasileño de Medio Ambiente (IBAMA), cobra otra tasa cada vez que una persona visita el Parque Nacional Marino de Fernando de Noronha, es decir, en los buceos y en caminatas por senderos dentro del

Parque. Existe también una tasa por la circulación de coches en el área del parque y una tasa de permiso para establecimientos turísticos.

Gráfico 1.1. Valor Marginal de la TPA y valor medio de la TPA por día de estancia



## REFERENCIAS

- Aguiló, E.; Riera, A., Rosselló, J. (2001) Un modelo dinámico para la demanda turística en las Islas Baleares. Una evaluación del efecto precio del Impuesto turístico. Universitat de les Illes Balears, inédito.
- Ajuntament de Calvià (1999) Agenda Local 21. Calvià.
- Altaba, C.R., Ponsell, L. (2000) Tourism and Biodiversity: the Balearic experience. Proceedings of an International Conference on Environmental Conservation in Small Territories. Calpe 2000: Linking the Fragments of Paradise. Gibraltar.
- Bokobo, S. (2001) Fiscalidad del turismo y Ordenamiento Comunitario. *Noticias de la Unión Europea*. Nº 193. Febrero 2001.
- Buades, J. (2001) Ecotaxes, turisme i canvi ambiental a les Balears. En: Valdivieso, J. (comp.) ¿A qué llamamos ECOTASA? CC.OO. Illes Balears.
- Budeanu, A. (2000) A Tour to Sustainability. A Discussion on the Potential for Tour Operators to Promote Sustainable Tourism. *IIIEE Reports 2000:17*. The International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University, Suecia.
- Commune de Noville (1994) Règlement sur la Taxe Communale de Séjour de Noville. [www.noville.ch/reglements/reglement\\_communal\\_taxe\\_de\\_sejour.pdf](http://www.noville.ch/reglements/reglement_communal_taxe_de_sejour.pdf)
- El Mundo (2000) Ecotasa: la 'Batalla' del Sector Turístico. *Nueva Economía*, nº 49. Domingo, 8 de octubre de 2000.
- El Mundo (2001) Matas considera que la 'Ecotasa' perjudicará a las Islas Baleares. Jueves, 12 de abril de 2001.
- El Mundo/El Día (2001) El gasto turístico en Baleares baja por primera vez en los últimos ocho años. Illes Balears. Martes, 16 de febrero de 2001.
- El País (1999) El canon ecoturístico en Baleares. Opinión. 27 de setiembre de 1999.
- El País (2001a) Impuestos autonómicos. Opinión. Miércoles, 28 de marzo de 2001.
- El País (2001b) Chaves anuncia una tasa 'verde' que gravará las actividades contaminantes. Sociedad. Viernes, 30 de marzo de 2001.
- El País (2002). La Federación de Municipios plantea aplicar una "Ecotasa" por turismo. Cataluña. Miércoles, 17 de abril de 2002.
- Ernst&Young (2001) Recurrida ante el Tribunal Constitucional la Ley de la ECOTASA de Baleares. Centro de Estudios (CE&Y), Noticia nº 25/2001.
- European Environment Agency (2000) Environmental Taxes: Recent Developments in Tools for Integration. Environmental Issues Series, nº 18, Noviembre de 2000. Copenhagen.
- Gössling, S. (1999) Ecotourism: a Means to Safeguard Biodiversity and Ecosystem Functions? *Ecological Economics* 29, pp. 303320.
- Govern de les Illes Balears (1999) Projecte de Pressuposts Generals Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Conselleria d'Hisenda i Pressuposts. <http://www.caib.es/govern/fcont.htm>
- Govern de les Illes Balears (2000) El turismo a les Illes Balears. Dades Informatives, any 2000. Institut Balear del Turisme. Conselleria de Turisme. Disponible en [www.visitbalears.com/turisme/estudis/es/pu/4](http://www.visitbalears.com/turisme/estudis/es/pu/4)
- Govern de les Illes Balears (2001) Les Illes Balears en xifres 2001. Conselleria d'Economia, Comerç i Indústria y Instituto Balear de Estadística. Disponible en <http://www.caib.es/ibae/reco/xif/index.htm>
- IBGE (2000) Censo Demográfico del año 2000. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE.
- La Vanguardia (2002) La Ecotasa nace envuelta en confusión. Sociedad. Miércoles, 1 de mayo de 2002.
- Lindberg, K., McCool, S., Stankey, G. (1997) Rethinking Carrying Capacity. In: *Annals of Tourism Research*, vol.24, nº 2, p. 461-465.
- Myers, N. 1988. Tropical Forests: a Storehouse for Human Welfare. En: F. Almeda y C. M. Pringle. Tropical Rainforest: Diversity and Conservation. California Academy of Sciences and Pacific Division, American Association for the Advancement of Science. San Francisco, California, pp 13-27.

- Ortega, M. A. (2002) Profesor Investigador del Centro Internacional en Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. Comunicación Personal.
- PACT (2001) Annual Report 2000. Protected Areas Conservation Trust.
- Pareedes, H. (2002) The Protected Area Conservation Trust. RARE Center for Tropical Conservation: [http://www.rarecenter.org/content/e\\_case\\_template.cfm?cs=33](http://www.rarecenter.org/content/e_case_template.cfm?cs=33)
- Pearce, D., Brown, K. (1994) Saving the World's Tropical Forest. En: K. Brown and D. Pearce. The Causes of Tropical Deforestation: the Economic and Statistical Analysis of Factors Giving Rise to the Loss of the Tropical Forests. UCL Press Limited, England. pp 2-26.
- Santamarta, J. (2001) La ecotasa de Baleares, un paso hacia el turismo sostenible. *World Watch* n° 11. España, Abril de 2001.
- Spergel, B. (1996) Belize's Protected Areas Conservation Trust: a Case Study. Disponible en: <http://www.ecotourism.org/textfiles/spergel.txt>
- Teixeira, E. T. (2001) Plano de Gestão do Ecoturismo no Arquipélago de Fernando de Noronha: Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável. Sustainable Development and Management of Ecotourism in the Americas. Preparatory Conference for the International Year of Ecotourism, 2002. Cuiabá, Brasil, 22-24 Agosto de 2001.
- Terborgh, J. (1992) Diversity and the Tropical Rainforest. Scientific American Library, New York.
- Última Hora (2002) 27 Países cobran tasas o impuestos turísticos similares a la ecotasa balear. Ibiza y Formentera. Domingo, 3 de febrero de 2002.
- Valdivieso, J. (2001) Poder y Hegemonía en la Batalla de la Ecotasa. En: Valdivieso, J. (comp.) *¿A qué Llamamos ECOTASA?* CC.OO. Illes Balears.
- Woods, V. (2002) Directora Ejecutiva del PACT de Belice. Comunicación personal.
- Página web de la Isla Fernando de Noronha. <http://www.noronha.com.br>

*Si por un lado el turismo promovía una mejora económica, por otro lado moldeó un desarrollo que poco a poco fue incrementando las presiones ambientales sobre el territorio y el ecosistema global*

## **2. TENDENCIAS AMBIENTALES Y FISCALIDAD EN CANARIAS Y LANZAROTE: CUESTIONES GENERALES**

### **2.A. LAS TENDENCIAS ACTUALES: PRESIÓN HUMANA Y PRESIÓN AMBIENTAL PER CÁPITA**

En la década de los 80 Lanzarote asistió a un fuerte crecimiento turístico<sup>44</sup>, acompañado de un crecimiento en todas las actividades económicas a él relacionadas. Así como impactó el sistema económico, el turismo trajo consecuencias a la sociedad tanto en su cultura como en su composición (inmigraciones y emigraciones) y al medio ambiente insular. Si por un lado el crecimiento turístico promovía una mejora en los indicadores económicos, por otro lado moldeó un desarrollo que poco a poco fue incrementando las presiones ambientales sobre el territorio y sobre el ecosistema global. Igual rumbo tomó la presión sobre la cultura local, que se vio afectada por la llegada masiva de turistas extranjeros, la inmigración creciente y por el cambio en la estructura económica de Lanzarote.

En la década de los 90 los nuevos patrones se han consolidado en Lanzarote y el turismo asume el papel central no sólo de su economía sino que se torna el vector alrededor del cual fluctúan todas las relaciones sociales, culturales, políticas y ambientales. Aunque el turismo siguió su tendencia creciente<sup>45</sup>, se puede decir que el boom del turismo en Lanzarote concluyó en 1993, cuando las tasas de crecimiento decaen considerablemente. Así, los años noventa fueron una etapa de consolidación y maduración de la actividad turística. Consecuentemente, también fue la etapa donde se empezaron a sentir las consecuencias reales del turismo para la economía y sociedad insular, tanto las positivas como las negativas.

Entre las consecuencias negativas del rápido y enorme crecimiento turístico, son particularmente significativas el impacto sobre la cultura y organización de la sociedad resultado de la conversión de una economía primaria en una economía volcada en el sector servicios, totalmente dependiente del turismo, y de la recomposición demográfica y la agudización de las presiones ambientales, entre ellas el paisaje y la biodiversidad, debido al incremento en las infraestructuras insulares. En la medida en que la actividad turística se consolidaba y maduraba, los patrones de vida en Lanzarote se estabilizaban en unos niveles elevados, traducidos indudablemente en una mejor calidad de vida de la población residente. En octubre de 1993 la isla es declarada Reserva de Biosfera por la UNESCO y, paralelamente, se desarrolla una masa crítica que plantea los límites del crecimiento turístico, debate particularmente relevante para la Isla de Lanzarote debido a sus características geográficas y a su ecosistema desértico.

Tabla 2.1. Espacios naturales protegidos a. Superficie (ha) \* y número, por islas (2000)

	Total Canarias	Lanzarote	Fuerte-ventura	Gran Canaria	Tenerife	La Gomera	La Palma	El Hierro
<b>TOTAL ESPACIOS PROTEGIDOS **</b>	Superf. 301.161 Nº 145	35.630 13	47.726 13	66.571 32	98.910 43	12.314 17	25.0050 20	15.604 7
<b>PARQUE NACIONAL</b>	Superf. 27.352 Nº 4	5.107 1	0 0	0 0	13.571 1	3.984 1	4.690 1	0 0
<b>PARQUE NATURAL</b>	Superf. 111.022 Nº 11	19.270 2	17.455 3	13.333 2	46.612 1	1.757 1	12.593 2	0 0
<b>PARQUE RURAL</b>	Superf. 80.400 Nº 7	0 0	16.544 1	26.893 2	22.482 2	1.992 1	0 0	12.488 1
<b>RESERVA NATURAL INTEGRAL</b>	Superf. 7.492 Nº 10	165 1	0 0	3.955 2	1.229 3	490 1	984 1	666 2
<b>RESERVA NATURAL ESPECIAL</b>	Superf. 14.944 Nº 16	0 0	0 0	7.153 6	5.823 7	292 1	1.074 1	601 1
<b>MONUMENTO NATURAL</b>	Superf. 28.972 Nº 51	5.211 5	8.687 6	5.030 9	5.744 14	1.862 8	1.452 8	984 1
<b>PAISAJE PROTEGIDO</b>	Superf. 39.098 Nº 27	5.676 2	4.924 2	12.780 7	8.293 9	1.788 1	4.107 4	1.526 2
<b>SITIO INTERÉS CIENTÍFICO</b>	Superf. 1.401 Nº 19	199 2	115 1	276 4	386 6	313 3	111 3	0 0

\* La superficie de los Espacios Naturales Protegidos ha sido medida en el Centro de Información y Educación Ambiental. El margen de error es del 3%.

\*\* Para las islas de Tenerife y El Hierro los datos se refieren al año 1997.

Fuente: Cabildos insulares respectivos.

Tabla 2.2. Población, superficie y superficie protegida en Lanzarote (2000)

Municipio	Superficie municipal*	Superficie protegida*	% superficie protegida*	Población de derecho y %**
Arrecife	2.272,36	0,0	0,0	46.909 44,1
Haria	10.658,76	3.721,0	34,9	4.416 4,2
San Bartolomé	4.089,87	1.429,2	34,9	15.834 14,9
Teguise	26.398,48	7.906,3	29,9	12.914 12,2
Tías	6.461,49	1.966,6	30,4	14.922 14,0
Tinajo	13.528,48	8.740,0	64,6	4.712 4,4
Yaiza	21.184,53	11.867,4	54,0	6.548 6,2
<b>LANZAROTE</b>	<b>84.593,97</b>	<b>35.630,5</b>	<b>42,1</b>	<b>106.255 100,0</b>

\* Fuente: Centro de Datos. Cabildo de Lanzarote.

\*\* Fuente: Ayuntamientos de la isla. Avance Rectificaciones Padronales, Centro de Datos. Cabildo de Lanzarote.

Tabla 2.3. Evolución de la población y densidad en Lanzarote (1987-2000)

Año	Población de derecho	Promedio de Turistas*	Población Total	Densidad de población total
1987	58.634	17.182	75.816	89,6
1988	65.503	20.235	85.828	101,5
1989	69.650	23.989	93.639	110,7
1990	74.007	28.064	102.071	120,7
1991	64.911	34.354	99.265	117,3
1992	68.581	36.188	104.769	123,9
1993	72.755	36.929	109.684	129,7
1994	75.110	40.550	115.660	136,7
1995	76.413	42.984	119.397	141,1
1996	77.379	44.018	121.397	143,5
1997	85.660	45.544	131.204	155,1
1998	90.375	49.678	140.053	165,6
1999	99.339	49.997	149.336	176,5
<b>2000</b>	<b>106.255</b>	<b>49.005</b>	<b>155.206</b>	<b>183,5</b>

\* Estimación a partir del porcentaje de ocupación de los establecimientos alojativos.

Fuente: Para población de derecho, ISTAC, INE y Ayuntamientos de la isla. Para porcentaje de ocupación, ISTAC y ASOLAN. Elaboración: Centro de Datos. Cabildo de Lanzarote.

*Lanzarote presenta una cobertura de protección del 42% de su superficie y, salvo Arrecife, todos los municipios tienen protegida una parte considerable de su territorio*

Dicho debate culminó con el lanzamiento de la llamada "moratoria turística" en 1998, la cual establecía límites para el crecimiento de las plazas turísticas en los diez años posteriores. El objetivo de la "moratoria turística" era el de contener el crecimiento por un período de 10 años para que se pudiera sentir, pensar y replantear el desarrollo insular basado en la economía turística.

A pesar del reconocimiento de la existencia de problemas ambientales y sociales diversos, la opinión mayoritaria en Lanzarote es que el incremento de las infraestructuras necesarias para recibir el creciente número de turistas es el principal vector de presión ambiental en la isla. Por lo tanto, se sugiere que este debe ser el primer foco de atención para conducir el desarrollo insular por el camino de la sostenibilidad.

En este epígrafe se mostrarán brevemente algunos datos de interés encaminados a contextualizar este estudio y se presentará información necesaria para la comprensión y justificación de las posteriores propuestas. Sin ánimo de ser exhaustivos en la presentación de una batería de datos, por no ser el objetivo específico de este informe, se utilizará información de fuentes oficiales que actualmente son de uso habitual en los documentos de las distintas Administraciones Públicas canarias.

### **2.A.1. Territorio y población**

Canarias es una región donde la fragmentación insular y el escaso tamaño de cada una de las islas dotan a su patrimonio natural de una elevada vulnerabilidad. Como afirmación de la peculiaridad de los valores naturales de Canarias, prácticamente el 50% del territorio del archipiélago está protegido mediante distintas figuras de protección ambiental (Parque Nacional, Parque Natural, Parque Rural, Reserva Natural Integral, Reserva Natural Especial, Monumento Natural, Paisaje Protegido y Sitio de Interés Científico), entre los que destacan los cuatro Parques Nacionales.

En el ámbito más específico de este estudio, Lanzarote presenta una cobertura de protección del 42,1% de su superficie por medio del Parque Nacional de Timanfaya, dos Parques Naturales, una Reserva Natural Integral, cinco Monumentos Naturales, dos Paisajes Protegidos y dos Sitios de Interés Científico (ver *Tabla 2.2*). A escala municipal, salvo Arrecife, todos los municipios tienen protegida una parte considerable de su superficie, que oscila entre el 30% del municipio de Tegüise al 64,6% de Tinajo.

Recordando que la limitación del territorio y su especial orografía son características intrínsecas del ámbito insular canario, la isla de Lanzarote además presenta aproximadamente un 12% de superficie no apta para construcción debido a pendientes mayores del 30%. Ante esta situación y ante la tendencia a la concentración en diversos núcleos determinados, no es difícil imaginar un escenario de altos niveles de presión humana sobre el territorio.

Los datos contenidos en la *Tabla 2.3* no hacen más que confirmar el crecimiento vertiginoso de la población que Lanzarote ha experimentado en esta década provocado por el sector turístico, pasando de una población de derecho de 58.634 habitantes en 1987 a 106.255 en el año 2000. Sumando los turistas a los residentes, el índice toma el valor de 155.206 habitantes en 2000.

Con lo cual la ocupación del territorio en términos de densidad de población alcanza los 183,5 hab/km<sup>2</sup> en 2000 frente a los 143,5 hab/km<sup>2</sup> de 1996<sup>46</sup>. Sin embargo, teniendo en cuenta que el 42% del territorio está amparado bajo la protección ambiental, la percepción real en algunos núcleos de la presión humana llega a valores de 437 hab/km<sup>2</sup>. Además, si bien en Lanzarote el turismo no tiene un carácter fuertemente estacional, en los momentos de mayor afluencia turística la densidad es mayor.

### 2.A.2. Turismo

A continuación se muestran algunos datos relevantes del sector turístico, tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda turística.

Tabla 2.4. Oferta de plazas alojativas según tipo, por municipios (2000)\*

Municipio	Hoteleras	%	Extra-Hoteleras	%	TOTAL	Plazas totales por 1000 residentes
Arrecife	613	50.9	591	49.1	1.204	26
Haría	18	5.5	307	94.5	325	74
San Bartolomé	30	100.0	-	0.0	30	2
Teguise	5.360	33.1	10.846	66.9	16.206	1.255
Tías	7.787	26.4	21.752	73.6	29.539	1.980
Tinajo	-	0.0	930	100.0	930	197
Yaiza	5.090	51.4	4.808	48.6	9.898	1.512
<b>LANZAROTE</b>	<b>18.898</b>	<b>32.5</b>	<b>39.234</b>	<b>67.5</b>	<b>58.132</b>	<b>547</b>

\*No incluidas convertibles.

Fuente: Oficina de Turismo Interior. Cabildo de Lanzarote.

La oferta convencional del destino turístico Lanzarote se compone de un total de 58.132 plazas alojativas para el año 2000, de las cuales el 32,5% son de categoría hotelera y el 67,5% de categoría extrahotelera (apartamentos y otros establecimientos). Además, para ser consecuentes con la realidad de la oferta turística de la isla, coexisten las señaladas plazas de curso legal con una cantidad nada desdeñable de camas no regladas, de las cuales no existen datos oficiales hasta el momento. De estas plazas alojativas que quedan al margen del control de los entes públicos, adquieren paulatinamente una mayor importancia aquéllas que se establecen en el mercado encubiertas bajo usos residenciales. Efectivamente, tras el establecimiento de un techo legal de camas de uso turístico, la proliferación de este tipo de oferta parece haberse disparado. Nos encontramos con esta nueva estrategia de la industria turística que intenta mantener la inercia de crecimiento de la planta alojativa mediante esta nueva vía, que, indudablemente, bajo la perspectiva de este informe y de sus objetivos, dificulta su adecuada fiscalización.

Como es bien sabido, al compás del desarrollo turístico se asocian diversas actividades de servicios complementarios que se nutren de la afluencia de turistas: servicios de restauración, servicios de ocio, alquiler de vehículos, deporte, etc. En Lanzarote la evolución de la oferta de restauración manifiesta un crecimiento continuado desde 1993 hasta 2000 (ver Tabla 2.5).

Conjuntamente a la oferta convencional de servicios complementarios, Lanzarote posee una red de Centros de Arte, Cultura y Turismo que cualifican y caracterizan la oferta turística de la isla de Lanzarote (ver Tabla 2.6). Dotan a

*La ocupación del territorio alcanza los 183,5 hab/km<sup>2</sup> en el 2000, si bien la percepción real sobre presión humana en algunos núcleos llega a valores de 437 hab/km<sup>2</sup>*

*La demanda turística de Lanzarote no responde a fenómenos estacionales, manteniendo la afluencia mensual a lo largo del 2000 por encima de los 120.000 turistas*

este destino turístico de identidad propia y oferta diferenciada, y de una fuente importante de ingresos, con una afluencia en el año 2000 de 2.682.704 visitantes.

**Tabla 2.5. Oferta turística complementaria Lanzarote (1993-2000)**

Año	Bares	Restaurantes	Cafeterías
1993	602	467	103
1994	782	594	141
1995	789	609	144
1996	770	616	143
1997	777	619	149
1998	789	634	156
1999	802	651	158
2000	866	699	170

Fuente: Oficina de Turismo Interior. Cabildo de Lanzarote.

**Tabla 2.6. Afluencia a los Centros de Arte, Cultura y Turismo**

Años	M. del Fuego	Jameos del Agua	Mirador del Río	Cueva de Los Verdes	Jardín de Cactus	TOTAL
1993	779.723	642.573	378.759	392.108	207.329	2.400.492
1994	872.050	708.415	420.721	428.189	246.410	2.675.785
1995	872.050	705.704	440.067	439.914	274.755	2.732.490
1996	855.645	693.615	427.984	410.295	283.258	2.670.797
1997	863.276	704.645	421.715	414.915	271.386	2.675.937
1998	933.388	752.518	419.076	402.735	296.184	2.803.901
1999	930.611	748.158	407.376	374.925	287.914	2.748.984
2000	913.442	721.733	411.177	369.411	266.941	2.682.704

Fuente: Centros de Arte, Cultura y Turismo. Cabildo de Lanzarote

En cuanto a la demanda turística (ver Tabla 2.7), en términos de afluencia, la isla de Lanzarote fue visitada por 1.801.201 turistas en 2000. El 43.8% procedían de Gran Bretaña, el 26.4% de Alemania y sólo un 2.8% eran nacionales. El resto procedían, de forma muy repartida, de diversos países europeos. La estancia media para ese mismo año fue de 8,3 días con una ocupación media del parque alojativo hotelero y extrahotelero del 84,3 %. Cabe señalar que la demanda turística de la isla no responde a fenómenos estacionales significativos, manteniendo la afluencia mensual a lo largo del año 2000 siempre por encima de los 120.000 turistas y alcanzando su valor máximo en el mes de octubre con 165.796 turistas.

En los sistemas insulares los aeropuertos poseen el carácter de válvula de control de la práctica totalidad de las entradas y salidas de personas en la isla. Esta cualidad, que obviamente también cumple el Aeropuerto de Lanzarote, se asocia al control de los flujos de turistas, y dentro del marco de este informe, a la posibilidad de su fiscalización.

La evolución del número de pasajeros en el Aeropuerto de Lanzarote ha seguido un crecimiento importante (Tabla 2.8), llegando en el 2000 a la cantidad de 5.002.551 movimientos de pasajeros, de los cuales 1.299.673 corresponden a

movimientos nacionales y 3.529.710 a internacionales, siendo el resto son operaciones de tránsito; y 40.934 movimientos de aeronaves, 18.302 nacionales y 19.648 internacionales. También en la actualidad parece tomar alguna relevancia el Puerto del Arrecife con una afluencia de 69.407 pasajeros en tránsito para el mismo año.

*La elevadísima dependencia para el abastecimiento de agua respecto a las desalinizadoras crea situaciones de alto riesgo ante una eventual parada de las plantas*

Tabla 2.7. Demanda turística Lanzarote (1993-2000)

Año	Nº Turistas*	Ocupación hotelera y extrahotelera**	Estancia media***
1993	1.190.654	78,8	9,9
1994	1.399.135	89,2	9,8
1995	1.485.969	88,5	10,1
1996	1.494.050	88,5	9,8
1997	1.546.411	84,5	9,1
1998	1.738.291	88,5	8,9
1999	1.779.665	89,0	8,8
2000	1.801.201	84,3	8,3

\*Fuente: Oficina de Turismo Interior. Cabildo de Lanzarote.

\*\* Fuente: ASOLAN

\*\*\* Fuente: ISTAC, «Encuesta de Alojamiento Turístico en Establecimientos Hoteleros».

Tabla 2.8. Evolución del movimiento de pasajeros y aeronaves comerciales en el Aeropuerto de Lanzarote (1993-2000)

Año	Pasajeros	Aeronaves
1993	3.4 37.250	30.800
1994	3.721.836	33.370
1995	3.914.210	34.295
1996	3.976.612	34.590
1997	4.191.430	38.920
1998	4.535.720	42.839
1999	4.765.394	46.585
2000	5.002.551	40.934

Fuente: Oficina de Turismo Interior. Cabildo de Lanzarote.

### 2.A.3. Vectores ambientales clave en Lanzarote

#### 2.A.3.1. Agua

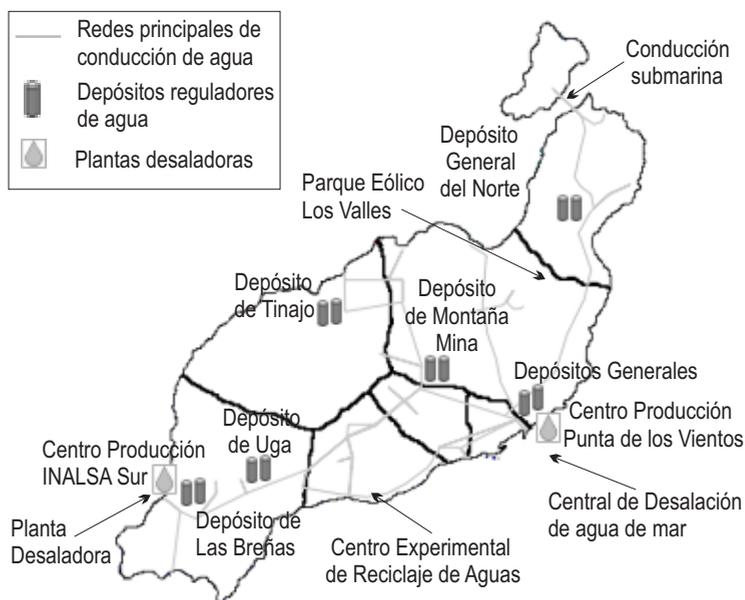
Lanzarote actualmente está abastecida casi en su totalidad por aguas desaladas, a través de la empresa INALSA, propiedad del Cabildo y los ayuntamientos. El sistema de abastecimiento se apoya en las desalinizadoras de Punta de los Vientos (Arrecife) y, en menor medida, en la Costa de Janubio (Yaiza). Desde ellas se bombea el agua hacia los centros reguladores de agua, que a su vez, satisfacen las demandas de agua de la población. Tenemos aquí un importante consumo energético asociado al consumo del agua con unos costes ambientales muy importantes y con una dependencia absoluta de

*El mayor consumo de agua corresponde a Tías, el 34%, y teniendo en cuenta que representa el 14% de la población, este alto nivel está asociado al consumo de la población flotante*

importaciones energéticas. Preocupante, más si cabe, es que la percepción de la población sobre el suministro de agua es buena y consideran que es un servicio garantizado, según las encuestas realizadas por el Centro de Datos del Cabildo de Lanzarote.

Amparada en esta percepción de la problemática del agua se da una cultura del "despilfarro" en un contexto de absoluta escasez. La "producción" de agua presenta (Gráfico 2.1) una clara tendencia creciente en el periodo 1987-2000, con un aumento del 39% solamente entre 1996 y 2000. Como decíamos, el binomio agua-producción eléctrica mantiene evoluciones paralelas, siendo el sistema de desalación de Lanzarote el consumidor individual de energía más importante de la isla.

Gráfico 2.1. Sistema de abastecimiento

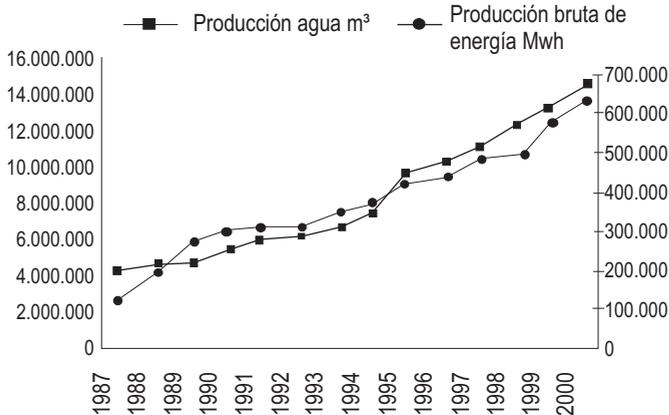


La elevadísima situación de dependencia para el abastecimiento de agua respecto a las desalinizadoras y los combustibles fósiles que proveen la energía que las hace funcionar, crea situaciones de alto riesgo, pues ante la eventual parada de las plantas, ya sea por causa de avería o por interrupción del flujo energético que las alimenta, en la isla hay agua acumulada para muy pocos días.

El consumo de agua por municipio se muestra en la *Tabla 2.9*. El mayor nivel de consumo corresponde al Municipio de Tías, el 34.1%. Este alto nivel de consumo, teniendo en cuenta que Tías representa el 14% de la población de derecho de la isla, está asociado a los consumos de la población flotante del municipio.

Este hecho ejemplifica la importancia, como se verá a lo largo de este informe, de utilizar la población efectiva como criterio poblacional para muchos de los indicadores *per cápita*.

**Gráfico 2.2. Desalinización de agua (m<sup>3</sup>) y generación bruta de energía\* (Mwh) en Lanzarote (1987-2000)**



Fuente: Inalsa.

\*Sólo se contempla la producción de la Central Punta Grande.

Fuente: Unión Eléctrica de Canarias, SA. (UNELCO).

Elaboración: Centro de Datos. Cabildo de Lanzarote.

*La central térmica Punta Grande abastece a toda la isla, siendo meramente testimonial la aportación energética de los parques eólicos a la red insular*

**Tabla 2.9. Consumo de agua por municipios (2000)**

Municipio	Consumo (m <sup>3</sup> )	%
Arrecife	2.177.706	20.2
Haría	350.417	3.2
San Bartolomé	1.536.118	14.3
Teguise	1.989.707	18.5
Tías	3.677.352	34.1
Tinajo	267.207	2.5
Yaiza	773.011	7.2
<b>TOTAL</b>	<b>10.771.518</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Inalsa.

### 2.A.3.2. Energía

El consumo de energía eléctrica, como ya apuntamos más arriba, sigue una tendencia ascendente a lo largo del periodo 1988-2000 (ver Tabla 2.10). Con crecimientos en todos los indicadores: importación de productos petrolíferos, consumo de gasolina, consumo de energía eléctrica en términos absolutos y *per cápita*. La central térmica Punta Grande de Arrecife abastece a toda la isla, siendo meramente testimonial la aportación energética de los parques eólicos a la red insular. El incremento de las emisiones de CO<sub>2</sub> generadas ha sido del 41% entre 1996 y el año 2000<sup>47</sup>.

Todo ello apunta a una situación de extrema dependencia de recursos externos no renovables, y con pocos visos de cambio en el futuro próximo. Lanzarote se encuentra, utilizando los términos establecidos por la *Estrategia Lanzarote en la Biosfera*, en el "Escenario de riesgo"

*Los vertederos inertes en la isla soportan todo tipo de materiales y la facilidad de acceso por parte de particulares trae consigo el vertido de residuos sin ningún control*

Tabla 2.10. Consumo de productos petrolíferos y de energía eléctrica (1987-2000)

Año	Consumo de productos petrolíferos		Evolución del consumo de energía eléctrica (energía vendida)		
	Productos Petrolíferos (TM)	Consumo interior de Gasolina (TM)	Consumo (MWh)	Abonados	MWh/Abonado
1988	145.070	24.666	210.482	35.018	6,01
1989	162.605	26.600	253.566	37.852	6,70
1990	151.431	26.441	258.111	39.379	6,55
1991	126.989	27.323	286.678	40.485	7,08
1992	131.750	28.140	286.716	40.539	7,07
1993	135.505	30.005	306.734	40.964	7,48
1994	133.940	31.614	347.103	41.810	8,42
1995	142.455	33.828	370.685	43.562	8,51
1996	158.455	36.231	393.808	44.537	8,84
1997	173.490	39.441	429.494	46.304	9,27
1998	189.067	40.130	465.205	48.617	9,70
1999	212.968	40.191	499.111	51.093	9,76
<b>2000</b>	<b>221.050</b>	<b>39.153</b>	<b>525.325</b>	<b>53.809</b>	<b>9,76</b>

Fuente: Anuario Estadístico del Cabildo de Lanzarote.

### 2.A.3.3. Residuos

El sistema de tratamiento de los residuos urbanos (RU) de Lanzarote gira en torno al vertedero insular de Zonzamas<sup>48</sup>, en la actualidad transformado en el Complejo Medioambiental de Tratamiento de Residuos de Lanzarote. Actualmente está en previsión la construcción de una planta de biometanización y compostaje y de celdas de vertido.

La instalación está gestionada directamente por el Cabildo Insular. La responsabilidad municipal respecto a los RU en la isla, consiste en la gestión de la recogida y el transporte de éstos hasta Zonzamas. Sin embargo, todos los municipios tienen al menos un vertedero en su término municipal para la disposición de los residuos inertes generados en el mismo. Según el Plan Integral de Residuos 2000-2006 existen siete vertederos de inertes en la isla, pero éstos soportan todo tipo de vertidos y la facilidad de acceso a estos vertederos por parte de usuarios particulares trae consigo el vertido de residuos sin ningún tipo de control. Los residuos depositados en Zonzamas son heterogéneos: recogida domiciliaria, automóviles, chatarra, lodos procedentes de estaciones depuradoras de aguas residuales, papel y cartón, neumáticos, residuos del matadero insular, aeropuerto, etc. Cada tipo de estos residuos ocupa una zona del área de vertido, no disponiendo de recogida de lixivados, ni de recuperación de metano (gas causante de efecto invernadero).

El sistema se financia, además de por las aportaciones del Cabildo, a través de la repercusión parcial de los costes del servicio sobre los distintos municipios mediante una tasa de vertido. Éstos, a su vez, lo repercuten sobre los vecinos mediante las correspondientes tasas de basuras (a excepción de San Bartolomé), que actualmente no cubren los costes totales del servicio (recogida, transporte y tratamiento). El Plan Integral de Residuos de Canarias 2000-2006 estimó la generación de RU para el año 1998 como se recoge en la *Tabla 2.11*, en la que se puede observar que el término municipal de Tegui se destaca con más de 2 kg de residuos urbanos por habitante y día, considerando la población residente más las plazas turísticas (no se tiene en cuenta los visitantes de un día, las camas turísticas no legalizadas y la población residente no censada).

Tabla 2.11. Generación de residuos urbanos Lanzarote (1998)

Municipio	m <sup>3</sup> /año	Kg/hab/día
Arrefice	75.709	1,8
Haria	5.271	1,3
San Bartolomé	16.353	1,6
Teguise	52.882	2,2
Tías	65.545	1,4
Tinajo	3.817	0,7
Yaiza	13.900	1,1
TOTAL	233.477	1,6

Fuente: Plan Integral de Residuos de Canarias 2000-2006.

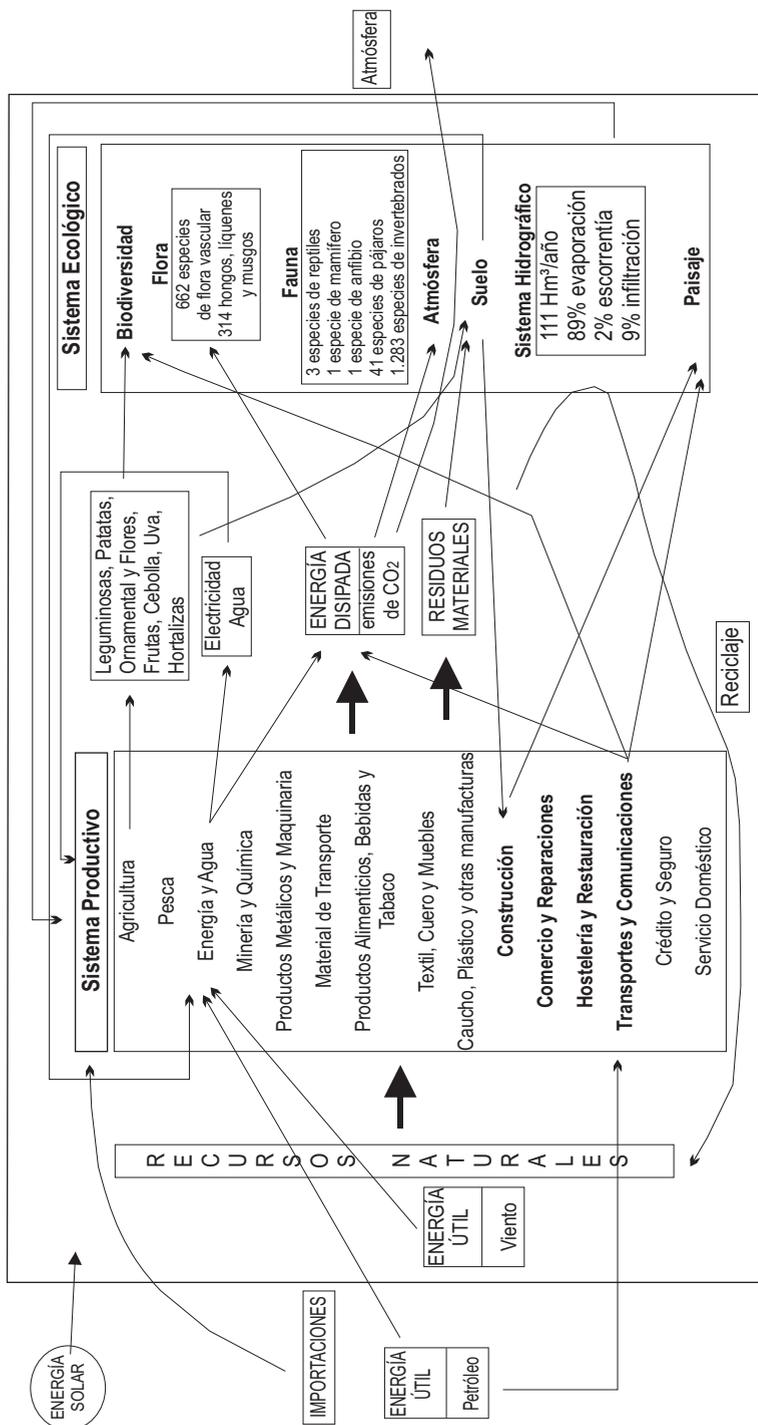
## 2.B. FLUJOS AMBIENTALES CLAVE Y METABOLISMO SOCIAL DE LANZAROTE

El análisis económico tradicional mira el sistema económico como un sistema cerrado, en el cual los flujos monetarios determinan la riqueza de un país o región y las dimensiones de su economía. Sin embargo, es cada vez más evidente que el sistema económico está intrínsecamente conectado al sistema ecológico en una relación dinámica y compleja. La naturaleza, por un lado, suministra los recursos naturales que serán procesados en la economía para la producción de bienes y generación de riqueza (monetaria) y, por otro lado, funciona como sumidero, absorbiendo los residuos producidos dentro del sistema económico. No obstante, esta relación de cambios entre sistemas económico y ecológico presenta límites físicos. Los recursos naturales necesarios para el mantenimiento de la marcha de la economía y su ampliación son limitados por la productividad de los recursos renovables y la disponibilidad de los no renovables, y la absorción de los residuos generados depende, además de la cantidad, de la composición física y química<sup>49</sup> de los mismos y de las características del sistema ecológico. Por lo tanto, los flujos ambientales deben ser analizados en paralelo a los flujos monetarios para mostrar desde diferentes perspectivas el desarrollo de una economía. El análisis conjunto de ambos aspectos del mismo sistema puede dar indicaciones más precisas de su estado general y de su grado de sostenibilidad. En suma, el sistema económico debe ser visto como un sistema abierto a flujos de materiales y energía.

En sistemas insulares, la necesidad de incorporar el análisis de flujos ambientales asume aún mayor relevancia, pues éstos están limitados por el contexto territorial de aislamiento. A pesar de ello, en las islas, los flujos ambientales no se ven limitados al sistema interno, sino que también existen flujos al ecosistema global; aunque tiendan a ser sistemas más cerrados que otras áreas de acceso más fácil. Por otra parte, el comercio tanto nacional como internacional también juega un papel importante en estas relaciones. El análisis de los flujos ambientales de Lanzarote se basará en el trabajo desarrollado por Hercowitz (2001), en el cual se utiliza el enfoque de *Metabolismo Social* a través de la contabilidad de los flujos materiales (*Material Flow Accounting*, ver Schandl y Schulz, 2000; Fischer-Kowalski, 1997, 1998; Fischer-Kowalski y Hüttler, 1999).

*El análisis tradicional mira el sistema económico como un sistema cerrado, siendo cada vez más evidente su conexión al sistema ecológico*

Gráfico 2.3. Diagrama de los principales flujos materiales y energéticos de Lanzarote



De acuerdo con este enfoque, la economía es vista metafóricamente como un ser vivo, ingiriendo materiales que son procesados y transformados dentro del “organismo” (sistema económico) y expulsando residuos materiales.

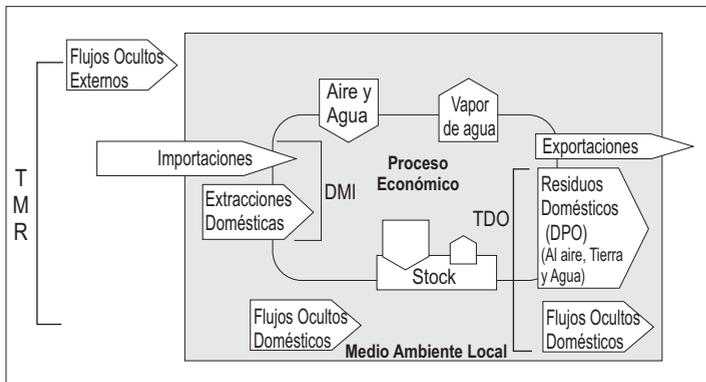
La cantidad de material que es eliminada del sistema económico, después de ser transformado con el empleo de energía<sup>50</sup>, es igual a la cantidad de material que entra en el sistema descontada la cantidad de material que se queda en sistema en forma de stock. Estos stocks pueden ser de corto plazo, como por ejemplo los combustibles usados para mover los coches, o de largo plazo, como por ejemplo el cemento usado en las construcciones.

Para proceder a la contabilidad de los flujos de materiales de Lanzarote, éstos han sido previamente identificados cualitativamente para poder tener una visión más amplia del sistema económico-ecológico de la isla. El punto de partida ha sido el sistema económico cerrado, con las subdivisiones dadas para el Valor Añadido Bruto (VAB), medido en unidades monetarias y cuyos valores y variaciones son publicadas por el Instituto Canario de Estadística, ISTAC<sup>51</sup>. Posteriormente se han analizado los vínculos que el sistema económico tiene con el sistema ecológico, tanto por el lado del consumo de recursos como por el lado de la absorción de residuos. El resultado se encuentra en el gráfico 2.3.

Los flujos indicados en el gráfico 2.3 fueron posteriormente contabilizados, se analizó el origen de los recursos, su disposición final y su impacto en el sistema insular. El análisis del flujo de material por una economía, medido en toneladas, sigue el esquema dado en el gráfico 2.4.

*De acuerdo con el enfoque del metabolismo social, la economía es vista como un ser vivo, ingiriendo materiales que son procesados y transformados dentro del sistema económico y expulsando residuos*

Gráfico 2.4. Ciclo de flujo de materiales



Fuente: adaptado de Matthews et. al., 2000.

Algunas nomenclaturas en el gráfico 2.4 fueron dejadas en inglés, para usar las mismas siglas utilizadas internacionalmente:

TMR = Total Material Requirement. Es la cantidad total de material usado para una economía.

DMI = Direct Material Input. Es la cantidad de material usado directamente en la producción de bienes y servicios en la economía. No incluye el

*En sistemas insulares, la necesidad de incorporar el análisis de flujos ambientales asume mayor relevancia, pues éstos están limitados por el contexto territorial de aislamiento*

material necesario para generar los recursos primarios que entran en el proceso de transformación.

DMC = *Direct Material Consumption*. Cantidad de material usado directamente en una economía.

NAS = *Net Addition to Stock*. Es la cantidad de material que se queda en la economía.

TDO = *Total Domestic Output*. Es la cantidad total de material que es depositada en el medio ambiente ya sea local o globalmente, y que por tanto, éste tiene que absorber.

DPO = *Domestic Processed Output*. Son los residuos generados directamente por la transformación de recursos dentro del sistema económico.

Los Flujos Ocultos se refieren a materiales que son removidos en el proceso de extracciones de recursos primarios, pero que no entran directamente en la economía. Por ejemplo, la tierra removida en minería modifica el medio ambiente, pero no entra directamente en la economía. Lo mismo se aplica a la extracción de materiales brutos de construcción.

Así tenemos:

TMR = DMI + Flujos Ocultos Domésticos y Externos

DMI = Extracciones Domésticas + Importaciones

DMC = Extracciones Domésticas + Importaciones - Exportaciones

NAS = DMI - DPO - Exportaciones

TDO = DPO + Flujos Ocultos Domésticos

DPO = DMI - NAS - Exportaciones

Los materiales que entran en una economía pueden ser clasificados en (*European Commission, 2001*):

Extracciones domésticas (usadas)

Combustibles fósiles

Minerales

Biomasa

Importaciones

Materias primas

Productos semi-manufacturados

Productos finales

Otros productos

Material de embalajes importados junto con los productos

Residuos importados para tratamiento y disposición final

Extracciones domésticas no-utilizadas

Extracciones de minas y canteras

Biomasa de cosecha no utilizada

Excavación de suelo y dragado

Flujos indirectos relacionados a las importaciones

## Materias primas equivalentes de los productos importados Extracciones no utilizadas asociadas a los productos importados

Life Lanzarote 2001-2004

Las extracciones domésticas en Lanzarote son bastante reducidas. No existen extracciones de combustibles fósiles, la biomasa extraída en forma de agricultura totaliza un pequeño montante, y las extracciones de minerales, las que más participan en el peso total de las extracciones domésticas, están básicamente relacionadas con el sector de construcción. Este último es también responsable de gran parte de los flujos ocultos domésticos.

*Debido a que las producciones agrícola e industrial son bajas, la mayoría de los productos consumidos en Lanzarote son importados, en concreto en el año 2000, 1.259.424 toneladas*

El peso total de la biomasa consumida en Lanzarote en forma de producción agrícola fue de 7.470 Tm en el año 2000 (Gobierno de Canarias, 2002), mientras las extracciones de áridos alcanzaron las 719.000 Tm (Martín, 2001). En 1996, el porcentaje de flujos ocultos en la extracción de áridos era de 29,8% sobre el total de extracciones (336.000 Tm de extracciones totales<sup>52</sup> y 97.200 Tm fueron vertidas en el vertedero insular<sup>53</sup>). Aplicando este mismo porcentaje a los áridos removidos en el año 2000, se puede concluir que en este año las extracciones de árido alcanzaron las 511.004 Tm, mientras los flujos ocultos fueron de 207.996 Tm. De esta forma, las extracciones domésticas en Lanzarote alcanzaban el peso total de 518.474 Tm.

Debido a que la producciones agrícola e industrial son extremadamente bajas, la mayoría de los productos consumidos en Lanzarote son importados. En el año 2000, se descargaron en el Puerto de Arrecife 1.259.424 Tm de mercancías (Autoridad Portuaria de Las Palmas, 2001). De éstos, 962.834 Tm eran productos que permanecieron en la economía insular<sup>54</sup>.

Así, en el año 2000, el DMI de Lanzarote es equivalente a 1.481.308 Tm, y el DMC 1.378.845 Tm (exportaciones de 102.463 Tm en el mismo año). Por tanto, el DMC *per cápita* fue equivalente a 12,98 Tm si se considera la población de derecho u 8,88 Tm *per cápita* considerando la población efectiva total<sup>55</sup>.

Los flujos ocultos, tanto los externos (FOE) como los domésticos (FOD), son mucho más difíciles de calcular debido a que estos flujos no entran en el sistema económico y por esta razón muchas veces no están contabilizados. El montante de estos flujos tiene muchas veces que ser estimado con base al tipo de actividad desarrollada y la tecnología empleada en su extracción.

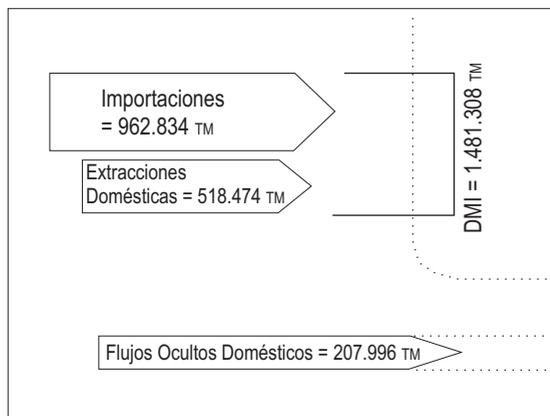
Para el propósito de este trabajo, no vamos considerar los flujos ocultos externos por dos razones. Una es que estos flujos son contabilizados como flujos ocultos domésticos en otras economías, y la otra razón es porque, aunque forman parte del TMR de Lanzarote, los FOE adquieren menor relevancia para la comprensión del sistema interno de Lanzarote y la presión del turismo y de la población sobre el ecosistema insular. Sin embargo, para el análisis completo de la sostenibilidad de Lanzarote, estos flujos deberían ser incorporados.

Respecto a los FOD, dada la pequeña cantidad de producción agrícola, vamos a centrar la atención en los que se producen en la extracción de áridos. Como ya se ha explicado anteriormente, la cantidad total de escombros y tierras de excavaciones residuales en Lanzarote fue estimada en 207.996 Tm, cifra que es asumida como los FOD totales.

*Los residuos vertidos en el medio ambiente terrestre de Lanzarote son básicamente los producidos por el final de la vida útil de los bienes importados*

Así, la parte referente a la entrada de materiales en la economía en la figura 2.2, queda demostrada en el gráfico 2.5 para el caso de Lanzarote en el año 2000.

Gráfico 2.5. Entrada de materiales en Lanzarote, 2000



Por el lado de la salida de materiales del sistema, el TDO contabiliza todas las disposiciones finales de residuos en el medio ambiente. Éste es formado por los residuos directos del sistema económico (DPO) más los Flujos Ocultos Domésticos, que no entran directamente en la economía pero comportan movimiento de materiales en el medio ambiente.

Los DPO son los residuos del sistema de producción económico que entran directamente en el medio ambiente, sea a través del medio terrestre, acuático (ecosistema marino o aguas subterráneas) o por la atmósfera. No existen datos disponibles sobre residuos vertidos en el ecosistema acuático de Lanzarote; sin embargo, hay constancia de su existencia aunque no de que sean muy grandes.

El principal componente gaseoso del DPO de Lanzarote es el CO<sub>2</sub> emitido por coches y por el proceso de generación eléctrica mediante centrales térmicas. Sin duda, alguna cantidad de metano es emitida por el vertedero de Zonzamas; no obstante, no existen datos estadísticos sobre estos flujos, los cuales seguramente no son de gran proporción en comparación a las emisiones de CO<sub>2</sub>. Sobre la base del consumo de petróleo dado por el Cabildo de Lanzarote (2001) y aplicando los factores de conversión y emisión de carbono dado por el IPCC (1996), se obtiene que el sector del transporte interno de Lanzarote emitió 240.097 Tm de CO<sub>2</sub> en el año 2000<sup>56</sup>, valor que alcanza las 430.793 Tm para el sector de generación de electricidad. En el total, 670.891 Tm de CO<sub>2</sub> fueron emitidas en el año 2000 en Lanzarote.

Los residuos vertidos en el medio ambiente terrestre de Lanzarote son básicamente los producidos por el final de la vida útil de los bienes importados. Toda vez que la producción agrícola de Lanzarote es considerablemente reducida respecto a la cantidad de bienes importados, ésta contribuye en

pequeña medida al montante total de residuos generados. La cantidad total de residuos depositados en el vertedero de Zonzamas en el año 2000, excluyendo los escombros y tierras de excavaciones, fue de 93.110 Tm (Martín, 2001). Por lo tanto, el TDO de Lanzarote en el año 2000 fue de 763.991 Tm.

La salida de materiales del sistema económico de Lanzarote en el año 2000 está representada en el gráfico 2.6 mientras que el flujo de materiales completo a través de la isla se ve en el gráfico 2.7:

Gráfico 2.6. Salida de materiales en Lanzarote (2000)

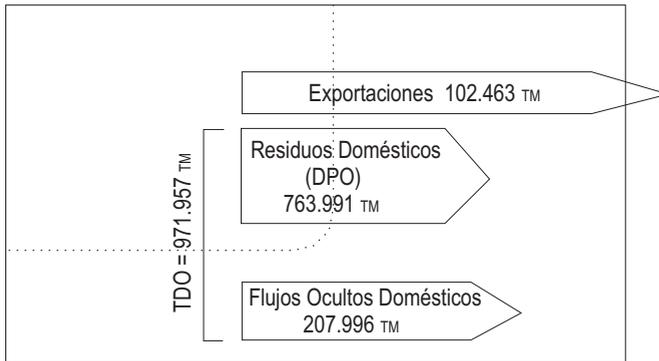
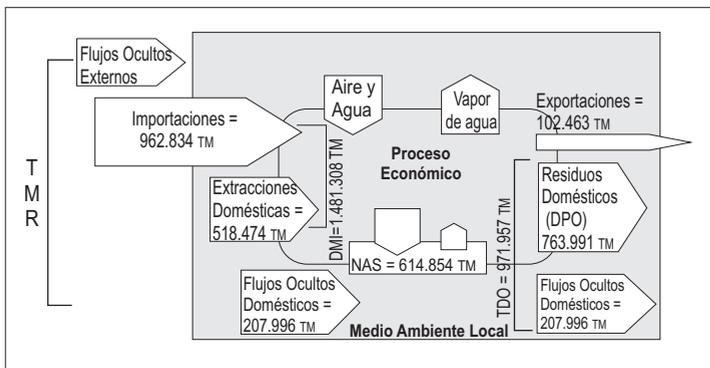


Gráfico 2.7. Flujos de material a través de Lanzarote (2000)



El análisis presentado en el gráfico 2.7 permite aproximar la dimensión física de la economía, su dependencia externa de materiales y energía, además de permitir comparaciones con otras economías. Sin embargo, un análisis más desagregado de los flujos, permite una mejor comprensión de los procesos locales y aporta información más relevante para la toma de decisiones.

Con base en Hercowitz (2001) y actualizando datos para el año de 2000, los flujos de Lanzarote son presentados de manera desagregada en el gráfico 2.8. Se identifican los principales flujos de materiales a través de la economía de Lanzarote así como el porcentaje de estos flujos que se destina a abastecer la demanda turística y la demanda de la población residente. En la figura se

*La naturaleza suministra los recursos que serán procesados en la economía para la producción de bienes y por otro lado, funciona como sumidero absorbiendo los residuos producidos dentro del sistema*

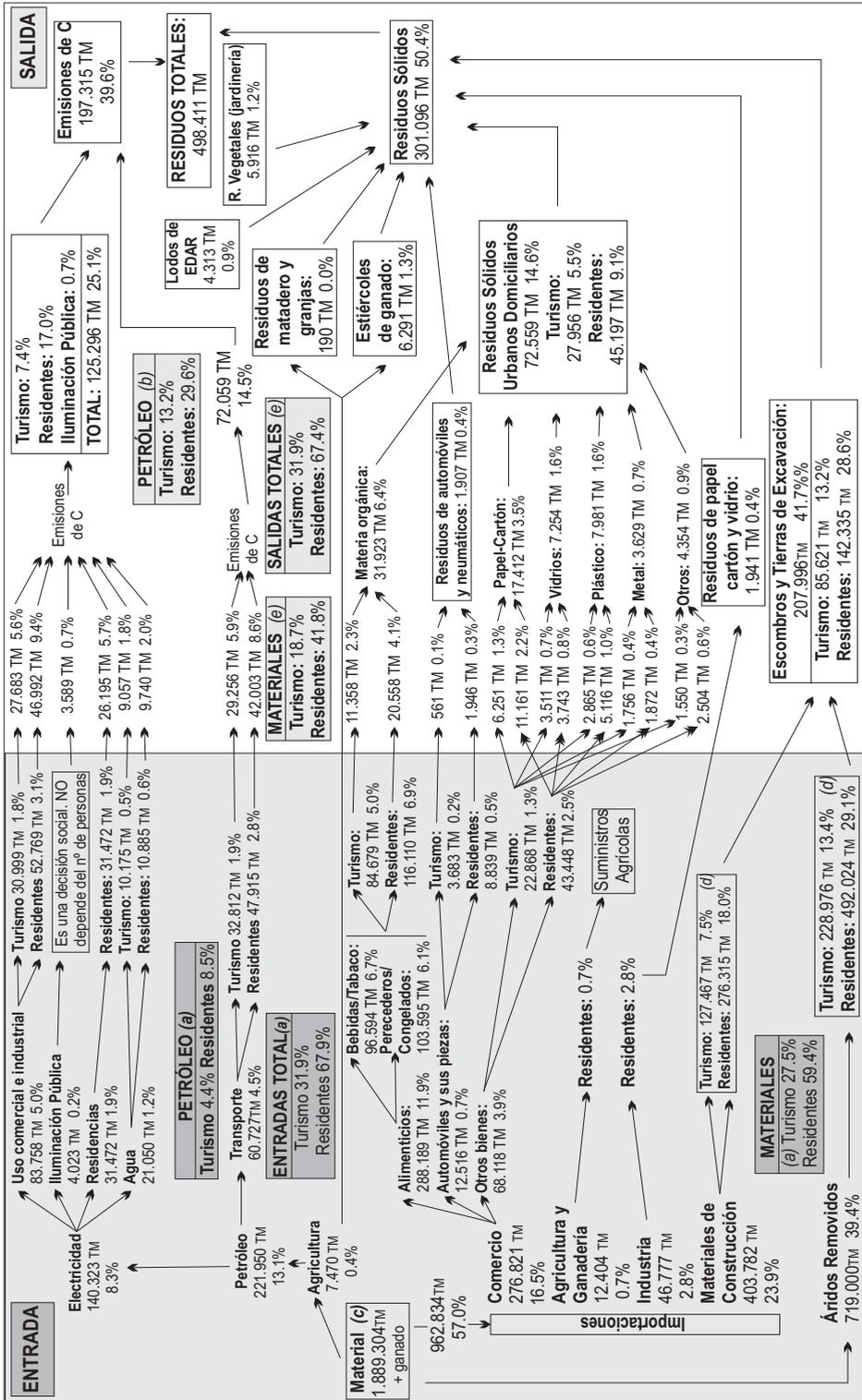
visualizan las dimensiones de cada flujo, medidos en toneladas métricas y el porcentaje que representa cada flujo específico respecto a la cantidad total de materiales que entran o que salen del sistema económico.

Así, se observa que los principales flujos de entradas de materiales en la economía de Lanzarote son las importaciones (57%) y los áridos removidos (42,6%). Asimismo, entre los productos importados, el petróleo es responsable del 13,1% del peso total de los materiales que se utilizan en Lanzarote, los materiales de construcción representan un 23,9%, y los demás productos un 20%.

Los materiales de construcción, tanto los importados a la isla, como las extracciones de áridos domésticas, suman el 66,5% del peso total de materiales entrantes en la economía. Desde este punto de vista es el sector dominante en Lanzarote y eso explica que las adiciones netas al stock totalicen una fracción importante (41,5% de la entrada de materiales). En el informe titulado "El peso de las Naciones" (Matthews *et al.*, 2000), se compara el flujo de materiales de 5 países ricos<sup>57</sup> y se presenta como resultado que entre el 50% y el 75% de los materiales que entran en una economía salen como residuos en menos de un año. Es decir, las adiciones netas al stock en un año corresponden a entre el 25% y el 50% del peso de materiales que entran en el sistema. Sin embargo, si se excluye el peso del oxígeno que compone el CO<sub>2</sub>, el NAS de Lanzarote sube hasta el 74,4% de los materiales que entran en la isla.

El oxígeno es un elemento que aparece con una importancia relativa elevada en el DPO de Lanzarote y, puesto que no es contabilizado en las entradas de materiales, es importante mirar el valor del DPO descontado su peso. El hecho de que en Lanzarote el NAS alcanza los 41,5% y los 74,4%, contabilizando y no contabilizando el oxígeno del CO<sub>2</sub>, respectivamente, evidencia que los materiales que entran en la economía son bienes de larga duración, es decir, son materiales que se quedan por mucho tiempo dentro del sistema, característica típica de los materiales de construcción.

Gráfico 2.8. Análisis desagregado de flujos materiales.  
Lanzarote, 2000



(a) Porcentaje del petróleo total consumido en Lanzarote, excluyendo iluminación pública, GLP y otros usos.

(b) Porcentaje de CO<sub>2</sub> emitido en Lanzarote, excluyendo iluminación pública, GLP y otros usos.

(c) Excluyendo lo descargado en el Puerto de Arrecife, en relación a "combustible para la navegación", "tara del container", y "bienes en container en tránsito", que no entran en el sistema y no dependen de la población.

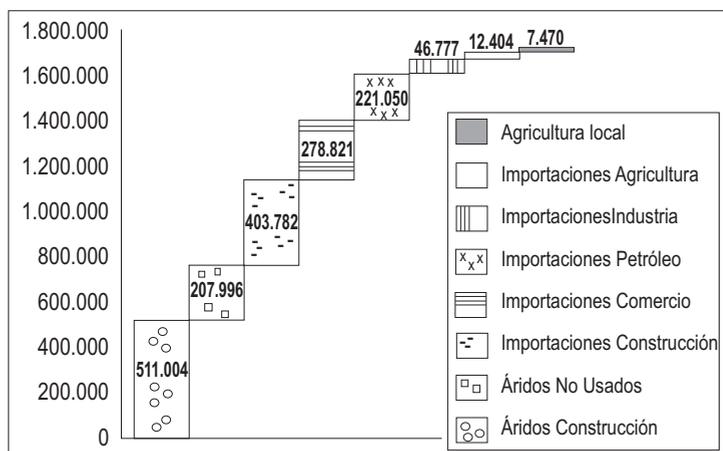
(d) Los porcentajes del sector de construcción corresponden a la proporción de proyectos de ejecución visados por el COAC destinados al turismo y otros sectores.

(e) Incluyendo los materiales de construcción.

*Sobre el territorio insular, el sector de la construcción es sin duda el mayor vector de presión Ambiental*

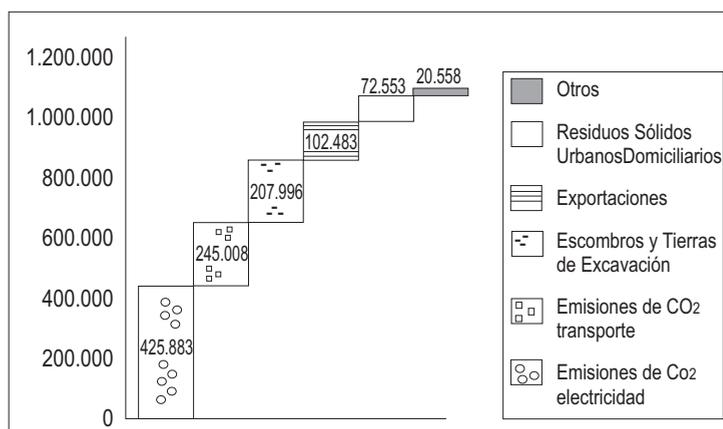
El gráfico 2.9. deja clara la importancia de los materiales de construcción y los importados para la economía de Lanzarote.

**Gráfico 2.9. Entrada de materiales en Lanzarote (producción local e importaciones), (2000) <sup>TM</sup>**



Por otro lado, en el mismo informe mencionado se indica que el CO<sub>2</sub> participaba, de promedio en los 5 países estudiados, con el 81% del peso de todo el DPO. En Lanzarote, este número se aproxima a los 87,8%. El gráfico 2.10. muestra la participación de cada sector en la salida total de materiales de Lanzarote. Una vez más se ve la importancia del petróleo y de la construcción para la economía insular.

**Gráfico 2.10. Salida de materiales de Lanzarote (2000) <sup>TM</sup>**



Por tanto, el uso de energía y las construcciones son los principales responsables de la presión ejercida sobre el medio ambiente. Sobre el territorio insular en concreto, el sector de construcción es sin duda el mayor vector de presión ambiental, puesto que aunque el CO<sub>2</sub> compone parte importante del DPO, esto afecta al ecosistema global y no al nivel local (aunque flujos asociados a la obtención de energía, por ejemplo la generación de SO<sub>2</sub> sí tienen

un efecto local).

Por el otro lado, puesto que la absoluta mayoría de los productos consumidos en la isla son importados, la presión sobre resultante de su proceso de producción tampoco es sentida localmente y sus efectos se trasladan a otros territorios.

## REFERENCIAS

- Autoridad Portuaria de Las Palmas (2001) Memoria Anual 2000. Disponible en [www.palmasport.es](http://www.palmasport.es)
- Cabildo de Lanzarote (1998) Lanzarote en la Biosfera. Una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la isla. Aplicación de la Agenda Local 21 a Lanzarote. Programa Life de la Unión Europea. Vol. 6. La Ecología Insular.
- Cabildo de Lanzarote (1998b) Lanzarote en la Biosfera. Una Estrategia Hacia El Desarrollo Sostenible de la Isla. Aplicación de la Agenda Local 21 a Lanzarote. Programa Life de la Unión Europea. Vol. 7. Los Sectores Ambientales Claves.
- Cabildo de Lanzarote (2001) Anuario Estadístico de Lanzarote, 2000. Disponible en <http://www.cabildolanzarote.org/>
- del Val, A. (1998) Propuesta de Actuación para una Gestión más Ecológica de los Residuos Sólidos de Lanzarote. Cabildo de Lanzarote.
- European Commission (2001) Economy-Wide Material Flow Accounts and Derived Indicators. A methodological Guide. Office for Oficial Publications of the European Communities. Luxemburgo.
- Fischer-Kowalski, M. (1997) Society's Metabolism. Origins and Development of the Material Flow Paradigm. En S. Bringezu; M. Fischer-Kowalski; R. Kleijin y V. Palm (eds.). Regional and National Material Flow Accounting: From Paradigm to Practice of Sustainability. Proceedings to the ConAccount workshop, 21-23 January, 1997. Leiden, The Netherlands. Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy.
- Fischer-Kowalski, M. (1998) Society's Metabolism. The Intellectual History of Materials Flow Analysis, Part I, 1860-1970. *Journal of Industrial Ecology*, vol. 2, número 1.
- Fischer-Kowalski, M., Hüttler, M. (1999) Society's Metabolism. The Intellectual History of Materials Flow Analysis, Part II, 1970-1998. *Journal of Industrial Ecology*, vol. 2, número 4.
- Gobierno de Canarias. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Servicio de Estadística. <http://www.gobcan.es/agricultura/Estadistica/datos00/pg11.html>
- Hercowitz, M. (2001) The Lanzarote Society and Tourism's Metabolism. Tesina del programa de doctorado en ciencias ambientales de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- IPCC (2001) Directrices del IPCC para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero - versión revisada en 1996. Libro de Trabajo (Volumen 2). Disponible en <http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gl/nrgspan.htm>
- Martín, M. A. (2001) Estudios Clave sobre la Evolución Insular (E.L+B). Análisis de Indicadores 1996-2000. Programa Life 2001. Centro de Datos, Cabildo de Lanzarote.
- Matthews, E., Amann, C., Bringezu, S., Fischer-Kowalski, M., Hüttler, W., Kleijn, R., Moriguchi, C., Otte, C., Rodenburg, E., Rogich, D., Schandl, H., Schütz, H., van der Voet, E., Weisz, H. (2000) The Weight of Nations. Material Outflows from Industrial Economies. World Resource Institute, Washington, D.C.
- Schandl, H. and Schulz, N. (2000) Using Material Flow Accounting to Operationalize the Concept of Society's Metabolism. A Preliminary MFA for the United Kingdom for the Period of 1937-1997. *ISER Working Papers 2000-3*. Colchester, University of Essex.

## 2.C. ESTRATEGIAS DE SOSTENIBILIDAD Y POLÍTICAS EN CANARIAS Y LANZAROTE

En nuestra opinión no se puede hablar de la existencia (ni en el pasado ni siquiera en la actualidad) de auténticas estrategias ambientales de desarrollo sostenible en Canarias. Incluso teniendo en cuenta que, en el Avance de las Directrices de Ordenación de Canarias, la directriz 7 obliga al Gobierno de Canarias a elaborar una Estrategia de Desarrollo Sostenible identificada como Agenda 21 Canaria.

En cuanto a textos normativos en los que se pudiera inferir, aunque sea levemente, atisbos de líneas estratégicas a seguir relativas a la sostenibilidad, tenemos que remontarnos a los primeros intentos legales de planificación del territorio. Esto es así, dado que para los diferentes gobiernos autonómicos la ordenación del territorio ha sido la principal preocupación medioambiental, que arrastra junto a ella el resto de problemas sobre los recursos naturales.

La Ley 1/1987 reguladora de los Planes Insulares de Ordenación crea instrumentos de planificación que establecen una visión insular integradora del territorio, percatándose ligeramente, en un primer momento, de los problemas medioambientales asociados. Más tarde el Texto Refundido de las leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias<sup>58</sup>, define el concepto de “desarrollo sostenible” como uno de los principios a los que se debe acercar la sociedad canaria y plantea que los diferentes instrumentos de planeamiento del territorio ya deben contemplar explícitamente la perspectiva medioambiental. Así y todo, el crecimiento de la actividad turística desbordó cualquier previsión, haciéndose patente para la generalidad de la sociedad los costes que debía asumir por continuar con el mismo modelo de desarrollo, llegando incluso a la situación en donde el coste monetario que soporta la población residente y la economía insular por cada turista adicional es según algunos superior a los beneficios que reportan<sup>59</sup>.

Es el Cabildo de Lanzarote el que da el primer paso hacia la contención del crecimiento. En 1999, agotando todas las vías posibles dentro de su competencia en el planeamiento insular y tras el compromiso contraído en 1997 de la *Estrategia de Lanzarote en la Biosfera*, el Gobierno de Canarias aprueba la revisión del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote de 1991, promulgándose la llamada moratoria turística de Lanzarote con el objetivo principal de ganar tiempo para la reflexión.

El papel de Lanzarote como avanzadilla en el nacimiento de una nueva sensibilidad y planteamiento crítico de los límites al crecimiento es fundamental para que en la actualidad, tras alcanzar la cota de 380.000 plazas turísticas y con el récord en el año 2000 de 12 millones de visitantes en Canarias, se establezca una moratoria turística autonómica<sup>60</sup> que paralice la actividad constructora en las islas para las nuevas licencias, con el objetivo de ganar algo de tiempo para elaborar las Directrices de Ordenación General (DO), instrumento situado en la cúspide de la jerarquía de la planificación territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En el Avance de las Directrices de Ordenación, documento que ha recibido

*No se puede hablar de la existencia, ni en el pasado ni en la actualidad, de auténticas estrategias ambientales de desarrollo sostenible en Canarias*

*El Gobierno de Canarias aprobó en 1991 la revisión del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote, promulgándose la moratoria turística, con el objetivo de ganar tiempo para la reflexión*

muchas críticas y del que se prevé la publicación de una nueva versión, aparece por primera vez la utilización de los instrumentos fiscales como herramientas a desempeñar un papel creciente en la reordenación sostenible del desarrollo socioeconómico de Canarias<sup>61</sup>. Tendrían los objetivos genéricos de incentivar económicamente a los productores y consumidores para inducir cambios en las pautas de consumo y procesos contaminantes, así como inducir cambios en las pautas de decisión, ejecución y control de las Administraciones Públicas a favor del desarrollo sostenible, y conseguir que los precios finales de los bienes y servicios internalicen los costes ambientales. Todo ello sin dar necesariamente como resultado un incremento sustancial de la presión fiscal indirecta global en Canarias o una pérdida del hecho diferencial fiscal respecto al resto de España y la Unión Europea. Sin embargo, en el Avance, de 106 directrices propuestas, sólo una de ellas atiende a la instrumentación fiscal y de una forma muy genérica.

Simultáneamente a las DO, se elaboraron y publicaron con carácter de Avance, las Directrices de Ordenación del Turismo, también muy criticadas en algunos sectores, estableciendo como uno de sus objetivos determinar los ritmos y límites de crecimiento del sector turístico. Aspectos que, dada la situación a la que se ha llegado en las Islas Canarias, despierta entre muchos sectores recelo sobre la capacidad real de incidencia que van a tener.

Por otro lado, en cuanto a los grandes Planes Directores de estrategias generales de la Comunidad Autónoma, como antecedentes del momento actual destacan: El Plan de Desarrollo de Canarias 94-99, que en el primero de los cinco ejes de actuación establecía (EJE 1- Turismo y Servicios. Urbanismo y Medio Ambiente), como objetivos la conservación del medio ambiente, la elevación de la calidad de la oferta turística y la superación de los estrangulamientos que en materia de infraestructuras, accesibilidad y servicios puedan limitar el desarrollo de la oferta turística; y el Plan de Acción Medio Ambiental de Canarias (PAMAC) que recogía las acciones medioambientales del Ejecutivo Autónomo en el trienio 94-96 y se componía de cinco programas: Planificación y Ordenación, Calidad Ambiental, Medio Natural, Educación e Información Ambiental y Apoyo. No se contemplaba, sin embargo, ninguna medida de ambientalización de la fiscalidad existente ni creación de tributos de corte ambientalista.

En la actualidad, los referentes principales son el Plan Director de Infraestructuras de Canarias (PDIC) 1999-2006 y el Plan de Desarrollo de Canarias (PDCAN) 2000-2006.

El primero determina los grandes ejes de actuación en cuanto a la creación de nuevas infraestructuras bajo la supeditación del planeamiento a directrices de sostenibilidad, como expresamente demanda la Resolución del Congreso de los Diputados de la que nace el PDIC. Y "obliga a profundizar desde la aparente obviedad de contenidos de la proposición de sostenibilidad hasta su más clara formulación como concepto gerencial del desarrollo, aplicable como tal a la planificación de las infraestructuras". Ello se puede valorar más como declaración de buenas intenciones que como prioridad real pues a la hora de dotar fondos el 31,9% se destina al concepto de red viaria, mayoritariamente vinculada a inversión nueva, y sólo un 6,13% al concepto de medio ambiente.

Algo similar ocurre con el PDCAN 2000-2006, el cual también proclama como uno de los principios sustantivos que amparan la actual estrategia de desarrollo de Canarias, el propio desarrollo sostenible. Sin embargo, en el plano financiero la dotación al concepto *Promover un uso sostenible del territorio y medio ambiente* solo alcanzó el 3,6% del total de gasto público.

A modo de resumen, se puede afirmar que Canarias, y en particular Lanzarote, en la actualidad se encuentra ante la encrucijada de definir su destino entre dos modelos de desarrollo bien diferenciados. Desde hace varias décadas, voces críticas e incluso, como hemos visto anteriormente, algunos documentos oficiales, mostraban su preocupación por la necesidad de controlar la tendencia insostenible del modelo de desarrollo imperante en esos momentos, cuáles eran los costes del turismo y dónde se encuentran los límites al crecimiento. Después de 20 años, la realidad canaria parece estar anclada en los mismos términos y problemas que algunos percibían e intuían en aquél entonces. Con la gran diferencia de pasar "de una situación en la que el turismo era una actividad que estaba al servicio de la isla, lo que permitía mejorar personalmente o financiar la construcción de ciertas infraestructuras colectivas de carácter básico, a otra situación en la que la isla está por completo al servicio del turismo y acaba destruyéndose y destruyéndolo sin que se resuelvan los problemas que los ingresos obtenidos gracias al turismo habrían podido resolver<sup>62</sup>".

Con lo cual, el dilema del cambio de modelo de desarrollo hacia un nuevo modelo de "desarrollo sostenible" no es tan actual, ni probablemente se haya popularizado más debido sólo al crecimiento de una masa crítica de personas interesadas en discutir estas cuestiones, sino también porque hay cada vez más conciencia de que el negocio a corto plazo puede acabar generando -y quizás no a muy largo plazo-, una crisis en el propio sector turístico.

No se trata de ignorar aquí los beneficios producidos por el fenómeno turístico en la población de estas islas, más bien se trata de reflexionar, sobre la base de esos logros y sus costes sociales y ambientales, si son válidas las formulas utilizadas hasta la actualidad y mostrar alternativas para reconducir el objetivo final de bienestar social con una nueva lógica que considere los límites del sistema ecológico.

## 2.D. EL RÉGIMEN FISCAL DE CANARIAS Y LANZAROTE

### 2.D.1. Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF)

#### 2.D.1.1. Breve reseña del marco fiscal autonómico

En el año 2002 entra en vigor el nuevo Sistema de Financiación Autonómica acordado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de julio del año 2001. Este acuerdo tiene como principales características su estabilidad, la ampliación de la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, sin que ello afecte a las singularidades fiscales de las Islas Canarias, y la integración de la financiación de todos los servicios públicos: los comunes, los sanitarios y los de naturaleza social.

Específicamente, para la Comunidad Autónoma de Canarias el nuevo sistema comporta un incremento de la financiación con relación a la percibida con el

*El coste monetario que soporta la población residente y la economía insular por cada turista adicional es, según algunos, superior a los beneficios que reportan*

*Las razones de este peculiar régimen económico-fiscal se basan en el carácter insular, la lejanía, las especiales condiciones geográficas y climáticas, así como la escasez de recursos naturales*

anterior, además del reconocimiento de una serie de especificidades no contempladas anteriormente como son la consideración de la insularidad en la financiación sanitaria y la financiación del gasto generado por los desplazados que consumen recursos sanitarios en el Archipiélago.

La estructura del nuevo sistema se articula en base a dos bloques. El primero, compuesto por ingresos de naturaleza tributaria, incluyendo los actuales tributos cedidos, el 33% del IRPF, el 35% del IVA, el 40% de los Impuestos Especiales (IIEE) sobre el alcohol, bebidas derivadas, cerveza, tabaco e hidrocarburos y el 100% de los IIEE sobre la electricidad y la matriculación, con diversa capacidad normativa sobre ellos. El segundo, denominado "Fondo de Suficiencia", incorpora el resto de la financiación que se precisa para cubrir las necesidades de gasto.

Por las peculiaridades del Régimen Económico y Fiscal, esta estructura tiene para Canarias una aplicación específica, ya que el rendimiento de las figuras tributarias que integran el primer bloque, o bien no se aplica en el Archipiélago, o ya lo tienen atribuido las Administraciones Públicas canarias.

Se analizará a continuación las particularidades del denominado Régimen Económico y Fiscal canario que se conforma como un régimen "excepcional" con respecto al régimen común del resto de las comunidades autónomas.

### **2.D.1.2. El actual Régimen Económico y Fiscal de Canarias**

Las Islas Canarias desde su incorporación a la Corona de Castilla en el siglo xv, han venido disfrutando de un régimen económico-fiscal diferenciado, excepcional respecto del que existe en el resto del territorio nacional. Las razones de la existencia de este peculiar régimen se basan sobre todo en el carácter insular, la lejanía, las especiales condiciones geográficas, geológicas y climáticas así como en la escasez de recursos naturales. Esta diferenciación económico-fiscal ha ido adaptándose, a lo largo de estos quinientos años, a las circunstancias de cada época o momento histórico.

Los principios estructurales sustantivos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias se concretan de la siguiente forma<sup>63</sup>:

**a. El principio de franquicia fiscal** se concreta históricamente en la exención, no sujeción, exclusión o franquicia del territorio de las Islas Canarias respecto de la imposición indirecta estatal, vigente en el conjunto del Estado, que grava la importación, exportación y tráfico comercial interno de bienes. Cabe distinguir entre una franquicia fiscal externa, también denominada franquicia aduanera, y otra interna, denominada franquicia sobre el consumo, proyectándose la primera sobre los tributos aduaneros y aquellos otros que gravaban formalmente la importación y exportación de bienes, y la segunda sobre los tributos que gravaban el tráfico comercial interior de mercancías;

**b. El principio de financiación especial de las Haciendas Territoriales Canarias**, por su parte, se concreta históricamente en la existencia de una imposición indirecta especial por razón del territorio, integrada por tributos cuyo ámbito de aplicación se circunscribe exclusivamente al Archipiélago canario y caracterizados, esencialmente, por una afectación de su rendimiento a la

financiación de las Haciendas Canarias, primero locales y después extendida al nivel regional; la aplicación de dichas figuras a la importación y tráfico de bienes, con exclusión, en todo caso, de gravamen sobre el consumo minorista; y por un régimen descentralizado respecto de la Administración central del Estado.

Tras la promulgación de la Constitución de 1978 y la configuración del Estado de las Autonomías se puso de manifiesto la inadecuación del antiguo REF, que se vio acrecentada con la adhesión de España a la entonces Comunidad Económica Europea.

En la actualidad el REF aparece reconocido y garantizado en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución y en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias y desarrollado en la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del REF de Canarias, y la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del REF de Canarias.

Como se ha señalado, tradicionalmente el régimen fiscal especial de Canarias ha estado vinculado con la franquicia sobre el consumo, lo que se traduce en el momento actual, según la Exposición de Motivos de la Ley 20/1991, en una "presión fiscal indirecta, diferenciada y menor que en el resto del Estado". O dicho de otra forma, la franquicia sobre el consumo consiste en la no sujeción a los impuestos estatales sobre el consumo, franquicia que es compatible con una imposición autonómica "propia" sobre el consumo.

Conjuntamente a lo que se podría denominar núcleo fiscal del REF, los tributos derivados de la Ley 20/1991 (el IGIC y el AIEM que analizamos en 2.D.1.4), el sistema impositivo canario, bajo la cobertura de los principios substantivos del REF, se beneficia de los recursos financieros del régimen común previsto en el art. 157.1 de la Constitución Española, 40 de la LOFCA y 50 y 55 de su Estatuto de Autonomía, entre los que se incluyen sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Entre estos tributos propios destaca el gravamen a las entregas mayoristas de una gran parte de los productos derivados del petróleo con la creación por el Parlamento de Canarias, mediante la Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo, de titularidad exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuyos tipos impositivos no pueden superar el 75% de sus homólogos del impuesto estatal<sup>64</sup>, estableciéndose por tanto una menor presión fiscal sobre los carburantes, lo que concuerda con la filosofía general del régimen especial pero que puede cuestionarse desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental, dada la importancia de los efectos ambientales globales y locales, del modelo actual de transporte. Aquí cabe apuntar que el objetivo de la menor presión fiscal sería perfectamente compatible con una igual -o incluso mayor- presión sobre algunos hechos impositivos compensado por una menor presión sobre otros hechos impositivos.

El Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte se aplica en el Archipiélago de forma idéntica a los del resto de España, salvo sus tipos, que son ligeramente inferiores, y la peculiaridad de que el rendimiento de este impuesto en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias corresponderá a

*El papel de Lanzarote como avanzada en el nacimiento de una nueva sensibilidad crítica es fundamental tras alcanzar la cota de 380.000 plazas turísticas y con el récord de 12 millones de visitantes en Canarias*

*En el Avance de las Directrices de Ordenación aparece por primera vez la utilización de instrumentos fiscales en la reordenación sostenible del desarrollo socioeconómico de Canarias*

Canarias, repartiéndose conforme al artículo 64 y la disposición adicional Tercera de la Ley 20/1991<sup>65</sup>.

Como reflejo del mayor grado de corresponsabilidad que caracteriza el vigente Sistema Común de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la exacción de la mayor parte de los tributos de ámbito estatal sí participa la Comunidad Autónoma de Canarias. Ello se instrumenta en el reconocimiento de una determinada capacidad normativa y/o en la atribución de, o bien una parte de la recaudación, como sucede con el IRPF, o bien el total de ella, como sucede en el resto de los tributos cedidos (Impuesto sobre el Patrimonio, sobre Sucesiones y Donaciones, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y los que gravan el juego).

Finalmente, para terminar el esbozo de las características generales del REF, se ha de destacar cómo ha sido en la regulación jurídica de uno de los beneficios fiscales que establece la Ley 20/1994, la Reserva para Inversiones en Canarias, donde ha aparecido por primera vez en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias el objetivo de la utilización de instrumentos tributarios para articular jurídicamente la protección del medio ambiente, aunque cabe preguntarse si en la actual regulación dicho objetivo no es básicamente retórico o si, junto a inversiones de protección ambiental, no se permiten también inversiones que tienen el efecto de contribuir a la degradación ambiental. Este argumento se continúa en el *capítulo 3.A*, proponiendo algunos cambios al funcionamiento actual de la Reserva.

A continuación se analizan los principales tributos y beneficios fiscales del REF.

### **2.D.1.3. Los aspectos fiscales del REF**

Los aspectos fiscales constituyen el grueso del conjunto normativo que constituye el régimen especial. Este grupo de medidas se clasifican en torno a dos grandes aspectos:

- a. El primero de ellos establece unas figuras tributarias específicas para Canarias cuyo objetivo es la creación de una menor presión fiscal en Canarias y de unos instrumentos financieros que sufraguen, en parte, el gasto público de la Comunidad Autónoma y de las Corporaciones locales canarias.
- b. El segundo aspecto de las normas fiscales se constituye en un conjunto de medidas de promoción del desarrollo económico y social de Canarias y, en síntesis, no suponen la creación de nuevas figuras impositivas, sino el establecimiento de beneficios fiscales respecto de tributos ya existentes a nivel estatal.

### **2.D.1.4. Figuras tributarias específicas. Financiación de las Administraciones Públicas canarias y presión fiscal reducida**

#### **2.D.1.4.1. El Impuesto General Indirecto Canario (IGIC)**

La Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias contiene todas las disposiciones relativas al Impuesto General Indirecto Canario (IGIC). Es un tributo estatal de naturaleza indirecta, de ámbito espacial circunscrito a las Islas Canarias, cuyo

*Canarias y en particular Lanzarote, se encuentran en la actualidad ante la encrucijada de definir su destino entre dos modelos de desarrollo bien diferenciados*

hecho imponible lo constituyen las entregas de bienes, prestaciones de servicios efectuadas por empresarios y profesionales, ejecuciones de obras, así como las importaciones de bienes.

Aunque es un tributo similar al IVA, los tipos de gravamen establecidos, o los que se establezcan en el futuro, son inferiores respecto de los vigentes en el resto del territorio nacional. Medida paralela a la anterior, y con idéntica finalidad, es la exclusión de gravamen de las exportaciones y operaciones similares, las ventas al por menor, las operaciones realizadas por sujetos pasivos cuyo volumen de operaciones sea inferior al límite que a tal fin se señale y las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras y de captación, producción y distribución de agua, lo que es una característica diferenciadora y discutible de las Islas Canarias, ya que en el resto del Estado la provisión y distribución de agua sí está gravada con el IVA.

Corresponde al Estado la titularidad normativa del IGIC, quien dicta, previo informe de la Comunidad Autónoma, las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la ley. Por su parte, la Comunidad Autónoma regulará reglamentariamente los aspectos relativos a la gestión, recaudación e inspección, teniendo igualmente la iniciativa, previo oído a los Cabildos Insulares, para las modificaciones de los tipos impositivos del IGIC que, en su caso, hayan de realizarse en las Leyes de Presupuestos del Estado correspondientes a cada año<sup>66</sup>. Los márgenes de los diferentes tipos impositivos del IGIC se recogen en el artículo 27 de la Ley 20/1991, sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición Octava Dos de la misma ley en donde se fijan los tipos que se aplican y que son los siguientes<sup>67</sup>:

**a. El tipo cero:** aplicable, entre otras operaciones, a la captación, producción y distribución de agua, las potabilizadoras, desalinizadoras y depuradoras de titularidad pública, las entregas de petróleo y derivados de su refino y al transporte de viajeros y mercancías por vía marítima o aérea entre las islas del Archipiélago.

**b. El tipo reducido comprendido entre 1 y 3 por 100.**

Actualmente se aplica el 2%, entre otros, a las entregas o importaciones de productos derivados de las industrias de extracción, preparación y elaboración de combustibles sólidos, petróleos de refino, extracción y transformación de minerales reactivos; producción, transporte y distribución de energía eléctrica, gas, vapor y agua caliente, transformación de papel y cartón y la prestación de servicio de transporte terrestre.

**c. El tipo general comprendido entre el 3 y el 6 por 100.**

Actualmente se aplica el 5% a las entregas de bienes, prestaciones de servicios e importaciones que no se recojan en el resto de tipos impositivos.

**d. Dos tipos incrementados, comprendidos respectivamente entre el 8 y 11 por 100 y entre el 13 y el 15 por 100.**

Se fijan en el 9% y 13% respectivamente, se aplicará a las operaciones que tengan por objeto entregas, entre otras cosas, de vehículos con potencia superior a 11 CV fiscales; remolques para vehículos de turismo; determinadas embarcaciones o buques de recreo y avionetas.

*Después de 20 años se pasa de una situación en la que el turismo era una actividad al servicio de la isla a otra en la que la isla está al servicio del turismo*

**e. Tipos especiales aplicables a las entregas e importaciones de los labores del tabaco**, 20% para labores de tabaco negro y 35% para labores de tabaco rubio y sucedáneos del tabaco.

El artículo 64 de la Ley 20/1991 atribuye el rendimiento del impuesto de la siguiente forma: el 50,35% a la Comunidad Autónoma de Canarias y el 46,65% restante a los Cabildos Insulares<sup>68</sup>.

#### **2.D.1.4.2. Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM)**

La Ley 20/1991, de 7 de junio, recoge toda la normativa acerca del Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM). Éste es un impuesto estatal indirecto, cuyo ámbito espacial se corresponde al Archipiélago canario y que se aplica a un número reducido de productos caracterizados por su especial sensibilidad para la economía canaria como alimentos de primera necesidad (harina, leche, legumbres, carnes, etc), agua, ropa, algunos materiales de construcción, algunos productos químicos..., contribuyendo tanto a los objetivos de desarrollo y fomento de las actividades productivas en Canarias como a la evolución de los recursos de las Haciendas Locales Canarias.

A tal fin, el reparto transitorio de la recaudación del AIEM se efectúa del siguiente modo, tal y como recoge la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2002<sup>69</sup>:

**a. A la Comunidad Autónoma de Canarias**, el derivado de los bienes que se encuentren sujetos a la importación y exentos a la entrega. Este importe correspondiente a la Comunidad Autónoma de Canarias, generará crédito a favor de las Corporaciones locales, hasta un importe máximo equivalente a la recaudación del Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Canarias en el ejercicio 2001 incrementada en un 2,5%

**b. A la Comunidad Autónoma de Canarias y a las Corporaciones locales**, el derivado de los bienes que estén sujetos a la importación y a la entrega. El reparto, en este supuesto, se efectúa con arreglo al siguiente porcentaje:

Comunidad Autónoma de Canarias: 50,35%

Cabildos Insulares: 49,65%. Los Cabildos Insulares, posteriormente, distribuirán esta cantidad entre las distintas Corporaciones locales canarias.

Los tipos impositivos en el AIEM son los publicados en las Tarifas del Arbitrio como Anexo IV de la Ley 20/1991 y son los mismos tanto para las operaciones de fabricación como para las importaciones. Con carácter general, oscilan entre el 5% y el 15%.

Al igual que el IGIC, corresponde al Estado la titularidad normativa, quien dicta, previo informe de la Comunidad Autónoma, las disposiciones necesarias para su desarrollo y aplicación. La Comunidad Autónoma regulará reglamentariamente los aspectos relativos a la gestión, liquidación, recaudación

e inspección, teniendo igualmente la iniciativa para las modificaciones de los tipos impositivos, que en su caso hayan de realizarse en las Leyes de Presupuesto del Estado correspondientes a cada año.

#### **2.D.1.4.3. Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo**

El impuesto sobre combustibles derivados del petróleo, establecido por el Parlamento de Canarias en la Ley 5/1986, de 28 de julio, es un impuesto de naturaleza indirecta que recae sobre consumos específicos y grava las entregas mayoristas de los citados combustibles, cuyo consumo se realice en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La base estará constituida por las cantidades de productos objeto del impuesto gasolinas, gasoil, fueloil, butanos y propanos expresados en las unidades de peso o de volumen señaladas en las tarifas.

El artículo 49 de la Ley 9/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2002, establece la estructura de tarifas y tipos de gravamen, que podrán ser modificadas cada año por leyes análogas. Los tipos del impuesto no deberán superar el 75 % de los vigentes en la Península y Baleares, incluidos los recargos, lo que podría cuestionarse desde la perspectiva ambiental. Los sujetos pasivos de este impuesto (comerciantes mayoristas de productos derivados del petróleo gravados por esta ley), tendrán la obligación de repercutir las cuotas devengadas sobre los adquirentes de los combustibles sujetos a este impuesto.

Por último, cabe destacar que se estableció un recargo transitorio para los ejercicios de 1992 a 1996 consistente en un porcentaje del 15% aplicable sobre la cuota del impuesto, cuyo importe estaba afectado al saneamiento y mejora de las Haciendas Municipales de Canarias.

#### **2.D.1.5. Medidas fiscales de promoción del desarrollo económico y social de Canarias**

El grueso de este tipo de medidas se encuentra en la Ley 19/1994. Asimismo, existen algunas referencias a beneficios fiscales relacionados con la promoción del desarrollo económico y social de Canarias en la Ley 20/1991.

Este conjunto de beneficios se refiere principalmente al fomento de la inversión, es decir, de la adquisición de bienes de inversión. Por otro lado, y en este mismo sentido, se relaciona con las empresas navieras, con las telecomunicaciones, con la producción de bienes corporales (bienes producidos en Canarias: agricultura, ganadería, pesca, industria), con zonas francas, con áreas exentas de nueva creación, con comunidades de agua y heredamientos, y con grupos de sociedades constituidos en períodos concretos.

Este conjunto de beneficios fiscales tiene el carácter de ayudas de Estado desde la perspectiva de la legislación comunitaria europea y, por tanto, es preciso que dichas ayudas sean compatibles con la mencionada legislación a través de la aprobación de las mismas por parte de las instituciones comunitarias, lo que fue realizado mediante las gestiones del Gobierno del Estado en colaboración con el Gobierno de Canarias.

*Hay cada vez más conciencia de que el negocio a corto plazo puede acabar generando una crisis en el propio sector turístico*

*El nuevo sistema de financiación autonómica comporta el reconocimiento de la insularidad en la financiación del gasto generado por los desplazados que consumen recursos sanitarios*

Como se ha podido observar entre los principales tributos inherentes al REF, no se ha creado ningún tributo cuya finalidad principal, o incluso su único objetivo extrafiscal, sea la protección del medio ambiente. Ahora bien, en la Ley 19/1994, aparecen referencias a la preocupación medioambiental que se van a concretar (como luego veremos), de un lado, en una medida económica, la de "desarrollo energético medioambiental", prevista en el artículo 16 y, de otro, en uno de los beneficios tributarios que en ella se establecen, la Reserva para Inversiones en Canarias, regulada en el artículo 27, cuya utilización se prevé para la protección y mejora del medio ambiente.

#### **2.D.1.5.1. La Reserva para Inversiones en Canarias (RIC)**

Este beneficio tributario opera de distinta manera según se aplique en el Impuesto sobre Sociedades (en el caso de las entidades jurídicas) o en el IRPF (en el caso de empresarios que actúan como personas físicas). En el primer caso actúa como reductor de la base imponible, en el segundo en forma de deducción en la cuota. El modo de fijar la cuantía del beneficio es, consecuentemente, diferente en uno y otro impuesto.

En el Impuesto sobre Sociedades la reducción en la base puede alcanzar hasta el 90% de la parte del beneficio no distribuido que sea destinado a la Reserva, sin que en ningún caso la aplicación de la reducción pueda originar que la base imponible sea negativa. Respecto al IRPF, el beneficio es el resultado de aplicar el tipo medio de gravamen a la dotación anual a la Reserva, con el límite del 80% de la parte de la cuota íntegra que proporcionalmente corresponda a la cuantía de los rendimientos netos de explotación.

Adviértase la importancia de este instrumento. Si una empresa tiene un beneficio no distribuido de 100 y está sometida a un tipo impositivo del 35% normalmente pagaría 35 de impuestos. Tiene la posibilidad de pagar sólo 3,5 (el 35% del 10%) reinvertiendo con determinadas condiciones 90, con lo que se ahorra 31,5 de impuestos. Incluso una inversión que diese lugar a pérdidas monetarias podría tener una rentabilidad financiero-fiscal positiva ya que, en caso de no destinarse a la RIC, el beneficio neto después de impuestos sería de 58,5.

Los hechos generadores del beneficio son dos. De un lado, la dotación a la Reserva de beneficios de la sociedad, en el caso de las entidades jurídicas, o de rendimientos netos de explotación, en el caso de empresarios personas físicas.

De otro, la materialización de las cantidades destinadas a la Reserva en determinados bienes. Ambos exigen el cumplimiento de una serie de requisitos de carácter subjetivo, espacial, temporal y formal.

Evidente parece el requisito espacial consistente en la exigencia de que las cantidades dotadas han de proceder de establecimientos situados en Canarias, sin que se precise que la entidad tenga su domicilio en el Archipiélago. No obstante, nos interesa desde el punto de vista del objeto de este trabajo, las exigencias del segundo de los hechos generadores, esto es, la materialización de la Reserva. Las cantidades destinadas a la Reserva para Inversiones en Canarias deberán materializarse en el plazo máximo de tres años<sup>70</sup>, en la realización de alguna de las siguientes inversiones:

**a. La adquisición de activos fijos** situados o recibidos en el Archipiélago canario, o utilizados en el mismo y necesarios para desarrollar actividades empresariales del sujeto pasivo o que contribuyan a la mejor protección del medio ambiente en el territorio del Archipiélago (lo que seguramente -vista la práctica- ha de caracterizarse de referencia meramente retórica, tal como se discute en 3.A). Tratándose de activos fijos usados, éstos no podrán haberse beneficiado anteriormente de este beneficio fiscal y, asimismo, deberán suponer una mejora tecnológica para la empresa. Parece existir cierta ambigüedad sobre en qué medida pueden acogerse las rehabilitaciones de inmuebles; lo que es un hecho muy cuestionado en el Archipiélago, como lo es la percepción que en general la RIC se está casi utilizando para inversión en nuevos inmuebles.

**b. La suscripción de títulos valores** o anotaciones en cuenta de deuda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, de las Corporaciones locales canarias o de sus Empresas Públicas u Organismos Autónomos, siempre que la misma se destine a financiar inversiones en infraestructura o en mejora y protección del medio ambiente en el territorio canario, con el límite del 50% de las dotaciones. El atractivo que tiene para los inversores la adquisición de deuda pública apta para la RIC explica el bajo tipo de interés a que se han emitido incluso con un peticiones no satisfechas últimamente por parte del Gobierno autónomo y los Cabildos de Tenerife y de Gran Canaria (por valor total de 13.500 millones en el año 2000) situándose el último tipo de interés nominal en sólo el 1%<sup>71</sup>. Incluso podría pensarse que una “deuda pública” a un tipo de interés nulo o incluso negativo podría ofrecer un atractivo para los inversores ya que permitiría obtener el principal beneficio de la inversión: el ahorro fiscal.

**c. La suscripción de acciones** o participaciones en el capital de sociedades que desarrollen en el archipiélago su actividad, siempre que éstas realicen las inversiones previstas en la letra a) anterior.

La RIC es un instrumento complejo del REF, como lo es su encaje jurídico con respecto al Estado y al derecho comunitario. Se trata de un instrumento que genera incentivos muy potentes (solo en los cinco primeros años generó un volumen de inversión de más de un billón de pesetas), de modo que la evaluación de sus efectos es de extraordinaria importancia, muy en especial los de carácter ambiental, pues éstos están entre su justificación. En el apartado 3.A se sugieren reformas de este instrumento para que atienda más adecuadamente los criterios ambientales.

## 2.D.1.5.2. Otras deducciones

Aunque de importancia cuantitativa mucho menor existen toda una serie de deducciones que se suman al RIC y de los que seguidamente se da referencia:

### a. La deducción por inversiones en Canarias:

La deducción por inversiones en Canarias es un beneficio fiscal consistente en la no tributación de parte del beneficio obtenido por el contribuyente, siempre y cuando éste, en el periodo impositivo correspondiente, haya realizado la adquisición de determinados bienes de inversión. En este supuesto el operador económico dejaría de ingresar a la Hacienda Pública una cantidad igual a un porcentaje determinado sobre el valor total del bien o bienes de inversión adquiridos durante el periodo impositivo.

*Tradicionalmente, el régimen fiscal especial de Canarias ha estado vinculado con la franquicia sobre el consumo, lo que se traduce en una “presión fiscal menor que en el resto del Estado”*

*La menor presión fiscal sobre los carburantes puede cuestionarse desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental dada la importancia de sus efectos ambientales*

A este beneficio fiscal pueden acogerse las sociedades y demás entidades jurídicas sujetas al impuesto sobre sociedades con domicilio fiscal en Canarias; asimismo es de aplicación a las sociedades y demás entidades jurídicas mencionadas que no tengan su domicilio fiscal en Canarias y respecto de los establecimientos permanentes situados en este territorio, siempre que las inversiones correspondientes que se realicen permanezcan en el Archipiélago. Igualmente dicho régimen de deducción será de aplicación a las personas físicas que realicen actividades empresariales o profesionales en Canarias.

**b. Adquisiciones de bienes de inversión exentas:**

Como incentivos de carácter fiscal para el desarrollo económico de las islas se establecen exenciones en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en el Impuesto General Indirecto Canario respecto de las adquisiciones de bienes de inversión como instrumento de fomento de las mismas.

Las sociedades domiciliadas en Canarias, que sean de nueva creación o que, ya constituidas, realicen una ampliación de capital, amplíen, modernicen o trasladen sus instalaciones, gozarán de exención del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en su constitución, en la ampliación de capital y en las adquisiciones patrimoniales de bienes de inversión situados en Canarias durante un periodo de trece años a partir del otorgamiento de escritura pública de constitución o de ampliación de capital, cuando el rendimiento del impuesto se considere producido en este territorio.

Asimismo estarán exentas del Impuesto General Indirecto Canario las entregas de bienes a las sociedades mencionadas que tengan la condición de bienes de inversión para las mismas, así como las importaciones de bienes de inversión efectuadas por dichas sociedades.

**c. Beneficios fiscales para las empresas productoras de bienes corporales:**

Los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades gozarán de una bonificación de la cuota correspondiente a los rendimientos derivados de la venta de bienes corporales producidos en Canarias por ellos mismos, propios de actividades agrícolas y ganaderas, industriales y pesqueras. Se podrán beneficiar las personas y entidades domiciliadas en Canarias o en otros territorios que se dediquen a la producción de tales bienes en el Archipiélago, mediante sucursal o establecimiento permanente. La bonificación establecida en este apartado será del 40% durante el año 2002 y del 30% durante el 2003.

**d. Beneficios fiscales relacionados con el registro especial de buques y empresas navieras:**

La Ley 19/1994 crea un registro especial de buques y empresas navieras. Este registro estará situado en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias. Podrán solicitar su inscripción en el Registro especial las empresas navieras siempre que tengan en Canarias el centro efectivo de control de la explotación de los buques o que, teniéndolos en el resto de España o en el extranjero, cuenten con establecimiento o representación permanente en Canarias, a través del cual vaya a ejercer los derechos y a conferir las obligaciones

atribuidas por la legislación vigente. Las empresas que se inscriban en el Registro canario gozarán de una serie de bonificaciones fiscales y en las cotizaciones a la Seguridad Social.

#### **e. La Zona Especial Canaria (ZEC) y su régimen fiscal:**

La Zona Especial Canaria es un área geográfica acotada. Se trata de un instrumento al que el Gobierno de Canarias está dando mucha importancia como posible motor de la industria en Canarias. Hasta el momento ha chocado con múltiples impedimentos desde Europa, y todavía no se puede decir que se vean los resultados. En la ZEC se permite la realización de determinadas actividades de carácter empresarial, sin existencia de tributación indirecta en las operaciones que en la misma se realicen, es decir, no se tributa por IGIC, por AIEM, ni existe tributación en la importación de bienes respecto del arancel aduanero comunitario. Por otro lado, y en materia de tributación directa, existe una reducción sustancial del Impuesto sobre Sociedades para los beneficios obtenidos por las empresas y establecimientos permanentes establecidos en la ZEC. Las actividades que en estas áreas se pueden desarrollar se determinan por la norma reguladora de la ZEC. Las áreas que dentro de Canarias se constituyen en Zona Especial las determina el Gobierno de la Nación a propuesta del Gobierno de Canarias, estando preferentemente localizadas en zonas cercanas a puertos y aeropuertos.

#### **2.D.1.5.3. Otros beneficios fiscales**

Las comunidades de aguas y heredamientos de Canarias, reguladas por la Ley de 27 de diciembre de 1956, continuarán exentas del Impuesto sobre Sociedades, sin perjuicio de la tributación que deban soportar los partícipes y comuneros en el IRPF o Sociedades, según corresponda, y de los deberes de colaboración con la Hacienda Pública española establecida en la Ley General Tributaria.

Sin embargo, en ningún caso se considerará rendimiento sujeto al Impuesto sobre la renta o Impuesto sobre Sociedades, el agua percibida por los comuneros partícipes que se ha destinado al riego de sus explotaciones agrícolas. Las transmisiones *inter vivos* y *mortis causa* de participaciones en comunidades y heredamientos están exentas de los tributos que gravan el tráfico de bienes; las comunidades mencionadas quedan exentas del IAE por la actividad consistente en la captación, tratamiento y distribución de agua para núcleos urbanos.

#### **2.D.1.6. Los aspectos económicos del REF**

Los aspectos económicos del REF se basan en una serie de principios que se desarrollan posteriormente en medidas concretas. El primero de estos principios es el de libertad comercial, en virtud del cual toda mercancía podrá ser importada y exportada sin restricciones cuantitativas.

Otro principio importante es el que establece que el coste de la actividad económica en Canarias no debe situar al Archipiélago en una situación de desventaja respecto de la media de las restantes regiones del territorio nacional. Y el que determina que la existencia de un régimen económico y fiscal específico en el Archipiélago no dará lugar, en ningún supuesto, a la disminución del volumen de gasto público estatal corriente y de inversión destinado a las islas en

*Cabe preguntarse si en la actual regulación la protección del medio ambiente no es un objetivo básicamente retórico, al permitirse inversiones que contribuyen a la degradación ambiental*

*Entre los principales tributos inherentes al REF no se ha creado ningún tributo cuya finalidad principal sea la protección del medio ambiente*

ausencia del mismo. Veremos los aspectos más relevantes para este estudio:

#### **2.D.1.6.1 Transportes y compensación de la lejanía y del hecho insular**

En materia de medidas relacionadas con el transporte<sup>72</sup>, se establece que los servicios de transporte aéreo y marítimo, de personas y mercancías, se registrarán en Canarias por el principio de libertad de transporte. Se establecen tarifas portuarias y aeroportuarias diferentes y reducidas respecto a las vigentes a nivel nacional, logrando la competitividad con los puertos y aeropuertos del entorno; en concreto, se aplica una reducción de las tarifas de los servicios regulares del transporte de viajeros, para todos los españoles y ciudadanos de la UE, de un 33% para trayectos directos Canarias-Península y un 10% trayectos interinsulares. Adicionalmente, los residentes tienen otras reducciones por otras vías (algunos Cabildos subvencionan los billetes a los ciudadanos de su isla...). Por otro lado, se establecerá una consignación anual de los presupuestos generales del estado, referida al año natural, para financiar un sistema de compensaciones que permita abaratar el coste efectivo del transporte marítimo y aéreo de mercancías interinsular y entre las islas y la Península según el llamado "*principio de continuidad territorial con la Península*". En igual sentido se reconoce al transporte público regular de viajeros el carácter de servicio público esencial.

En materia de compensación de la lejanía y del hecho insular<sup>73</sup> se prevé el establecimiento de un sistema de compensación que garantice en las islas la moderación de los precios de la energía y del agua desalinizada o reutilizada.

#### **2.D.1.6.2. Medidas económicas de promoción del desarrollo económico y social de Canarias**

En materia de incentivos económicos regionales<sup>74</sup>, se contempla que la Administración General del Estado, primará la inversión en las islas periféricas. En la valoración de los proyectos se primará la creación de empleo, su impacto ambiental nulo y el uso de tecnologías blandas. Se valorará preferentemente los sectores productivos relacionados con las energías renovables -tanto para usos energéticos como para la desalinización y reutilización de aguas (por lo tanto no debería incluir la actual desalación de agua en base a combustibles fósiles totalmente dominante en Canarias)-, el reciclaje y la reutilización de productos, la agricultura biológica y de exportación de productos de calidad y las nuevas tecnologías.

Cuadro resumen 2.1. Instrumentos fiscales en vigor de nivel autonómico

	NATURALEZA Y HECHO IMPONIBLE	IMPUESTOS PROPIOS	CARACTERÍSTICAS DE INTERÉS
Impuesto Especial de la CA de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo	Directo. Entregas de mayoristas de productos derivados del petróleo		Tipos impositivos no pueden superar el 75% de sus homólogos del impuesto estatal. Se repercute a fases posteriores
<b>IMPUESTOS ESTATALES</b>			
I.R.P.F.	Directo Grava la renta de las personas físicas	30% recaudación atribuida a la CA de Canarias RIC: deducción del 80% de la cuota íntegra correspondiente a los rendimientos netos de explotación	
Impuesto sobre sociedades	Directo Grava la renta de las sociedades y demás entidades jurídicas	RIC: reducción del 90% de la base imponible de los beneficios no distribuidos dotada a reservas	
I.G.I.C.	Indirecto Entregas de bienes, prestaciones de servicios, ejecuciones de obras, importaciones	El 46,65% recaudación atribuida a la financiación de las Haciendas Locales: 60% Cabildos Insulares, 40% municipios de cada isla Capacidad normativa de la CA de Canarias para modificar los tipos dentro de los márgenes establecidos L20/1991	
A.I.E.M.	Indirecto Grava selectivamente la producción e importación de bienes en Canarias	Parte de la recaudación se atribuye a financiar las Haciendas Locales. Capacidad normativa de la CA de Canarias	
<b>IMPUESTOS CEDIDOS</b>			
Impuesto sobre determinados Medios de Transporte	Directo	Tipos ligeramente inferiores respecto de la Península Total del rendimiento atribuido a la CA de Canarias; repartiéndose como tributos REF	
Impuesto sobre Patrimonio	Directo	Total de recaudación atribuida a la CA de Canarias	
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	Directo Grava incrementos por la adquisición de bienes y derechos por herencia y donación	Total de recaudación atribuida a la CA de Canarias	
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Documentados	Indirecto Grava las transmisiones patrimoniales onerosas, las operaciones societarias y actos jurídicos documentados	Total de recaudación atribuida a la CA de Canarias	
Impuestos y Tasas sobre el juego		Total de recaudación atribuida a la CA de Canarias	

*Las cantidades destinadas a la Reserva para Inversiones deberán materializarse en el plazo de tres años, en la realización de inversiones relacionadas con la protección del medio ambiente*

## **2.D.2. Singularidades de la Hacienda Local canaria**

A diferencia de lo que ocurre con la Hacienda estatal y autonómica, la Hacienda local, que corresponde a los municipios o a sus agrupaciones, a las islas y a las provincias, carece de un reconocimiento expreso en la Constitución (en adelante CE) en materia de autonomía financiera. La Carta Magna garantiza la autonomía de los municipios en cuanto a su gobierno y administración, asimismo el gobierno y administración autónoma de las provincias, y la administración propia de las islas en forma de Cabildos o consejos. En materia específicamente financiera, sin embargo, la Constitución sólo ordena que deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de sus funciones.

La autonomía financiera de las Corporaciones locales es mucho más restringida que la de las Comunidades Autónomas. No pueden crear tributos sino de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal reguladora de las Haciendas Locales y, en general, su posición es de clara subordinación tanto a la Comunidad Autónoma en que se encuadran como, sobre todo, al Estado. De hecho, la importancia de las transferencias corrientes y de capital que perciben las Corporaciones locales determina mucho el grado de cobertura al que pueden ser suministrados los servicios públicos locales.

Como es sabido, la CE de 1978 reconoce y garantiza en su Disposición Adicional Tercera el Régimen Económico y Fiscal canario. La aportación inmediata de la Constitución es el desplazamiento del protagonismo en esta materia de los Cabildos Insulares a la Comunidad Autónoma de Canarias a partir de la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante EAC), aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto. La legislación estatal específicamente dedicada a la regulación de las Haciendas locales se encuentra en el Título VIII de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Por lo que respecta a Canarias, el artículo 139 de esta última Ley establece: "Las entidades locales canarias dispondrán de los recursos regulados en la presente Ley, sin perjuicio de las peculiaridades previstas en la legislación del Régimen Económico Fiscal de Canarias. A estos efectos, los Cabildos Insulares de las Islas Canarias tendrán el mismo tratamiento que las Diputaciones Provinciales".

A la luz de lo dicho, analizaremos a continuación en detalle cuáles son los recursos propios que la legislación estatal prevé para las islas y los municipios canarios, así como los recursos ajenos de origen estatal. De la misma forma, a modo de aproximación, se perfilará el marco jurídico-financiero que ampara las entidades locales canarias: Cabildos Insulares y municipios, para finalmente concretar en el ámbito de estudio de este trabajo, la isla de Lanzarote. Debemos, por tanto, caracterizar el estado de las Corporaciones locales de la isla en materia de ordenamiento fiscal, a través de las respectivas ordenanzas fiscales, con el objetivo de, una vez identificados los diferentes instrumentos fiscales que se exaccionan en el ámbito insular y municipal, detectar aquéllos que son susceptibles de "ambientalización" y en qué términos, así como las opciones para crear instrumentos económicos ambientales nuevos.

### **2.D.2.1. Los Cabildos**

La característica más acusada del Régimen Especial de Canarias es, sin duda,

la existencia de la isla como entidad local, como corolario del reconocimiento del "hecho insular". El hecho encuentra su refrendo positivo en la propia CE, artículo 138.1, y recientemente en el EAC, artículo 22.2, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

Por su parte, el Art. 141.4 de la CE establece que: "las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos", y el art. 3.1.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), dice textualmente: "son entidades locales territoriales: las islas en los Archipiélagos balear y canario".

### 2.D.2.1.1. Régimen Jurídico

La naturaleza de los Cabildos Insulares, a los que se define como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, se rigen por las normas de la LBRL que regulan la organización y el funcionamiento de las Diputaciones Provinciales y asumen las competencias de éstas, sin el perjuicio de las que les corresponden de conformidad con su legislación específica. Ésta consiste fundamentalmente en la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (en adelante Ley de Cabildos o LRJAPC).

La calificación como entidad local territorial sirve para atribuir a la Isla las potestades y privilegios enumerados en el artículo 4.1 LBRL (reglamentaria y de autoorganización, tributaria y financiera, de programación o planificación, expropiatoria, sancionadora, etc.). Asimismo, en el artículo 23.2 de la misma Ley establece que las islas gozan de autonomía plena para el ejercicio de los intereses propios. También gozarán de autonomía para el ejercicio de las competencias que se les atribuyen en el marco que establece la Constitución y su legislación específica.

Este conjunto de circunstancias, ha determinado que se dispense un tratamiento diferenciado por la legislación local, bajo la denominación de "régimen provincial especial" (Capítulo III, Título III, de la LBRL). En este caso se trata más bien de un "régimen insular provincial especial", pues las peculiaridades de la Administración local en Canarias son debidas esencialmente a la existencia de las islas, que demandan un régimen específico propio. Estamos, pues, en presencia de un régimen local especial que comprende dos aspectos diferentes, cada uno de los cuales se corresponde con las dos clases de entes locales que se presentan especificados en el Archipiélago canario:

- Las islas, cada una de las cuales constituye un ente local diferenciado, cuyo órgano de gobierno, administración y representación es el Cabildo Insular.
- Las provincias, cuyos órganos de expresión y representación son las mancomunidades provinciales interinsulares.

Ahora bien, los Cabildos Insulares, además, se configuran simultáneamente como órganos de gobierno y de administración de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma. Esta condición es contemplada de forma expresa en el EAC en sentido amplio. Consideración, que se apoya en otros argumentos,

*La RIC es un instrumento que genera incentivos muy potentes, de modo que la evaluación de sus efectos ambientales es de extrema importancia*

*Lo que es un hecho muy cuestionado es la percepción de que en general la RIC casi se está utilizando para inversión en nuevos inmuebles*

especialmente en las atribuciones que les asigna el EAC, así como su participación en el Parlamento, a través de la Comisión General de Cabildos Insulares (Art. 12.3 EAC) o por la iniciativa legislativa que se les reconoce (Art. 12.5 EAC y la LRJAPC, Capítulo II del Título IV). La iniciativa legislativa de los Cabildos Insulares se ejercerá en cualquier materia sobre la que pueda pronunciarse legislativamente la Comunidad Autónoma de Canarias<sup>75</sup>, mediante la presentación ante la Mesa del Parlamento de proposiciones de ley articuladas, aprobadas con la mayoría absoluta del número legal de los miembros de la Corporación<sup>76</sup>.

En definitiva, podemos definir al Cabildo Insular como la Corporación Pública que gobierna, administra y representa a la entidad local isla en el Archipiélago canario, disfrutando, al propio tiempo, de la naturaleza de institución peculiar de la Comunidad Autónoma a la que representa.

### **2.D.2.1.2. Competencias**

Las podemos estructurar del siguiente modo, siguiendo la tradicional división de competencias locales propias y delegadas, como prevé el artículo 7 de la LBRL.

**i) Competencias propias, como Corporaciones locales.** Previstas en el artículo 36 de la LBRL y la LRJAPC, y sin perjuicio de las que se le atribuyan, en este concepto (como propias), las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública. Y son básicamente:

- a) La coordinación de los servicios municipales de la isla, para garantizar su prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio insular, supliendo a los ayuntamientos cuando la insuficiencia de sus recursos impida la prestación de los servicios municipales obligatorios o las funciones públicas establecidas en la Ley de Bases de Régimen Local.
- b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión.
- c) La prestación de servicios públicos supranacionales.
- d) La aprobación de los Planes Insulares de Obras y Servicios elaborados en colaboración con los ayuntamientos de cada isla, de acuerdo con la legislación vigente en la materia.

Asimismo, la Comunidad Autónoma ha venido atribuyendo a los Cabildos Insulares una serie de competencias a través de su propia legislación sectorial. Así, los Cabildos ejercen competencias en las siguientes materias, entre otras: espectáculos públicos y actividades clasificadas, turismo, sanidad, drogodependencias, ordenación del territorio y urbanismo, servicios sociales, menores, aguas, patrimonio histórico y carreteras.

**ii) Competencias propias como instituciones de la Comunidad Autónoma.** Son las reguladas en el propio EAC y en el Art. 36 de la Ley de Cabildos con motivo de tal consideración, así como las competencias transferidas en función de este carácter, que comparten con las anteriores su régimen jurídico.

Por consiguiente, los Cabildos Insulares ejercen las siguientes competencias

propias de la Comunidad Autónoma de Canarias:

- Ostentan iniciativa legislativa en el Parlamento de Canarias.
- Colaboran en el desarrollo y ejecución de los acuerdos del Gobierno de Canarias.
- Asumen la representación institucional ordinaria del Gobierno de Canarias en cada isla.
- Ejercen las competencias propias que les garantiza la Constitución, la legislación básica de régimen local y las leyes sectoriales del Estado para el cumplimiento de sus fines.
- Son titulares de las competencias administrativas autonómicas que les transfieran la LRJAPC u otra Ley del Parlamento de Canarias.
- Ejercen las competencias de titularidad estatal que les sean delegadas por la Administración estatal.

**iii) Competencias delegadas como Corporaciones locales o como instituciones de la Comunidad Autónoma.**

**iv) Competencias encomendadas, de conformidad con los artículos. 37.1 de la LBRL y 22.3 del EAC.**

### **2.D.2.1.3. Recursos de los Cabildos**

Los Cabildos Insulares necesitan, claro está, el correspondiente substrato económico en que buscar apoyo dentro del marco del sistema financiero que sirve de base a las instituciones públicas de Canarias. Tal soporte económico lo constituyen los tributos propios y característicos del Régimen Económico-Fiscal Especial de Canarias (REF), sin perjuicio de las dotaciones correspondientes procedentes del Estado y de la Comunidad Autónoma con relación a las competencias transferidas y delegadas.

La Hacienda de los Cabildos está financiada con los recursos que se exponen a continuación:

#### **2.D.2.1.3.1. Recursos derivados del Régimen Fiscal Especial de Canarias (Ley 20/1991)**

Por una parte, son las atribuciones dinerarias procedentes de la recaudación líquida del IGIC. Este tributo, establecido por la Ley 20/1991 tiene carácter estatal, no obstante, es gestionado por la Comunidad Autónoma de Canarias, la cual, una vez descontado un 6% en concepto de gastos de gestión, distribuye el 49,65% de la recaudación líquida entre los Cabildos Insulares<sup>77</sup>. La distribución de este porcentaje entre los diversos Cabildos Insulares se efectúa de conformidad con lo establecido en la Ley 42/1985, de 19 de diciembre, sobre criterios de reparto de los ingresos procedentes del REF. Los criterios que establece la citada ley son: el 87,5%, en forma directamente proporcional a la población de derecho; el 2%, en forma directamente proporcional a la superficie; y el 10,5%, en atención al hecho insular, distribuyéndose un 1,5% a cada isla. Los porcentajes de participación insular quedan fijados para el año 2002 como se indica en la *Tabla 2.12*<sup>78</sup>.

Asu vez, de la cuantía que corresponde a cada Cabildo, deducidos los gastos de gestión, éste se reserva un 60% que figura como ingreso en su presupuesto, y el 40% restante lo distribuye a los ayuntamientos de su isla, de acuerdo con las

*La Hacienda local carece de un reconocimiento expreso en la Constitución, que sólo ordena que deberá disponer de medios suficientes para el desempeño de sus funciones*

*El soporte económico de los Cabildos lo constituyen los tributos propios del REF, sin perjuicio de las dotaciones procedentes del Estado y de la Comunidad Autónoma con relación a las competencias transferidas*

Cartas Municipales o bases en vigor en cada momento.

Tabla 2.12. Porcentajes de participación insular en los ingresos del REF

Isla	POBLACIÓN		Superficie	Hecho Insular	Total
	Habitantes	%			
El Hierro	9.423	0,46	0,08	1,5	2,04
Fuerteventura	66.025	3,24	0,44	1,5	5,19
Gran Canaria	755.489	37,10	0,41	1,5	39,02
La Gomera	18.990	0,93	0,10	1,5	2,53
Lanzarote	103.044	5,06	0,24	1,5	6,80
La Palma	84.319	4,14	0,18	1,5	5,82
Tenerife	744.076	36,55	0,55	1,5	38,60
<b>Total</b>	<b>1.781.366</b>	<b>87,50</b>	<b>2,00</b>	<b>10,50</b>	<b>100,00</b>

Por otra parte, una vez producida la entrada en vigor del Arbitrio sobre Importaciones y Entrega de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM), con efectos de 1 de enero de 2002, y para dicho ejercicio, el importe de la recaudación líquida, una vez descontados los gastos de administración y gestión del mismo, se atribuirá a favor de los Cabildos Insulares el 49,65% de la recaudación derivada de los bienes que estén sujetos a la importación y a la entrega<sup>79</sup>. Este monto se distribuirá entre los Cabildos y, a su vez, éste entre los municipios de su isla, de la misma forma y con los mismos criterios de reparto que lo explicado anteriormente para el IGIC.

Aun siendo los tributos de titularidad estatal, la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del EAC, tiene competencia exclusiva para el establecimiento de los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias<sup>80</sup>.

La mayor fuente de ingresos del Cabildo de Lanzarote es su participación en los ingresos de la Ley 20/1991, es decir, los derivados del REF. En el año 2001 ingresó una cuantía que asciende a 32.167.135 €<sup>81</sup>, que representa el 33% del total del presupuesto.

### 2.D.2.1.3.2. Participaciones en los ingresos del Estado y Comunidad Autónoma de Canarias

Los Cabildos Insulares participan en los tributos del Estado no susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas a través de la correspondiente consignación en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado<sup>82</sup>.

La participación del Cabildo de Lanzarote en los impuestos del Estado en el año 2001 fue de 11.964.530 €, el 12% del presupuesto del total de la Corporación.

No puede dejar de comentarse, en el marco de las relaciones financieras de la Comunidad Autónoma con los Cabildos, que existe un recurso tributario, configurado como tributo propio de la Comunidad Autónoma, y cuya gestión y recaudación íntegra corresponde a los Cabildos: la exacción fiscal sobre la gasolina. La última versión normativa de este recurso se contiene en la Disposición Adicional Quinta del Decreto Legislativo 1/1994, de 24 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Graba la adquisición de gasolina en el surtidor de suministro con 0,01 € por litro

adquirido. Es un impuesto afecto, puesto que el importe de su recaudación se destina a la reparación y conservación de la red insular de carreteras correspondiente. Los ingresos del Cabildo de Lanzarote en el 2001 por la tasa de la gasolina fueron 445.440 €, el 0.005% del presupuesto total.

### **2.D.2.1.3.3. Tasas y precios públicos**

Como dispone el artículo 122 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, los Cabildos podrán establecer y exigir tasas por la prestación de actividades de su competencia siempre que éstas sean de recepción o solicitud obligatoria, y por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes del dominio público insular. La potestad reglamentaria del Cabildo de Lanzarote en materia tributaria se ejerce a través de sus correspondientes Ordenanzas Fiscales. Entre ellas se prestará especial atención a las tasas susceptibles de ser "ambientalizadas".

La tasa por utilización del vertedero insular de Zonzamas regula la utilización del vertedero insular de basuras dependiente del Cabildo Insular de Lanzarote. La tarifa aplicable de esta tasa es única y la cuantía fijada es de 0,02 € por kilogramo. La cuota exigible por los servicios regulados en esta ordenanza se devenga y liquida a los ayuntamientos mediante la confección de un cargo mensual por la Depositaria de la Corporación de los vertidos realizados. La recaudación por este concepto, para el año 2001, fue de 732.229 €.

También resulta de interés la tasa por visitas a los centros de interés turístico (Centros de Arte, Cultura y Turismo), por su vinculación a la explotación turística de valores naturales y culturales de la isla, así como por su importancia en los ingresos de la Corporación insular. Conforman los centros de interés turístico del Cabildo de Lanzarote: el Parque Nacional de Timanfaya, la Cueva de los Verdes, los Jameos del Agua, el Mirador del Río y el Jardín de Cactus. Éstos tuvieron una afluencia de 2.682.704 visitantes en el 2000<sup>83</sup>. La tasa establece diferentes tarifas por entrada: entrada normal por persona, entrada por persona residente, entrada por persona para grupos organizadas por agencias de viaje y touroperadores debidamente titulados y establecidos en la isla. La tarifa normal por persona es de 6,61 € para la mayoría de los centros, siendo menores las entradas para el resto de categorías.

Como decíamos, es una fuente importante de ingresos para la Corporación insular, estimándose una recaudación dentro de los presupuestos del ejercicio 2001 por este concepto de 14.003.582 €. Y si se agrega otros ingresos asociados a los Centros Turísticos, como son los relativos a las tiendas de los Centros Turísticos (1.202.024 €) y los ingresos de los bares y restaurantes de los Centros Turísticos (5.409.109 €), el monto total de los ingresos asociados a los Centros Turísticos asciende a 20.614.715 €.

En todo caso, se agreguen o no los ingresos asociados a los Centros Turísticos, es la segunda fuente de ingresos del Cabildo de Lanzarote.

Otras tasas de interés bajo la óptica de este estudio, como se muestran en la *Tabla 2.13*, son la tasa por servicios que presta el Cabildo de Lanzarote en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y la tasa por prestación de servicio de prevención y extinción de incendios.

*De la cuantía que corresponde a cada Cabildo, éste se reserva un 60% y el 40% restante lo distribuye a los ayuntamientos de la isla*

*La mayor fuente de ingresos del Cabildo de Lanzarote es su participación en los ingresos derivados del REF, que en el año 2001 supuso el 33% del total del presupuesto*

### 2.D.2.1.3.4. Recargos sobre impuestos municipales

A tenor del artículo 124.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en lo sucesivo, LHL) los Cabildos podrán establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas, que consistirá en un porcentaje único que recaerá sobre las cuotas mínimas, y su tipo no podrá ser superior al 40%. El Cabildo de Lanzarote en su correspondiente Ordenanza fiscal reguladora del recargo provincial del Impuesto sobre Actividades Económicas fija un recargo del 20 %.

### 2.D.2.1.3.5 Otros recursos

Las Corporaciones insulares tienen otras fuentes de ingresos derivadas del derecho privado, las contribuciones especiales y, al igual que los municipios, ingresos procedentes de operaciones de crédito, multas, etc.

Tabla 2.13. Ordenanzas Fiscales del Cabildo de Lanzarote 2001

Ordenanza	Cuota
Derecho regulador de la tasa por utilización del Vertedero de Zonamas	Tarifa única: 0,02 €/Kilogramo
Ordenanza fiscal reguladora del recargo provincial del Impuesto sobre Actividades Económicas	Sobre las cuotas mínimas de las Tarifas del IAE, correspondientes a todas las actividades ejercidas en la isla: recargo único de 20%
Ordenanza reguladora de la tasa por los servicios que presta el Cabildo Insular de Lanzarote en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas	Acorde con el servicio prestado
Ordenanza reguladora de derechos de tasas por visitas a los centros de interés turístico (centros de arte, cultura y turismo)	Tarifa normal: 6,61 €
Ordenanza reguladora de la tasa por prestación del servicio de prevención y extinción de incendios	Cuota mínima: 18,03 € + tiempo empleado + material empleado

Finalmente, cabe destacar que los recursos que aportan las partidas: participación de los ingresos de la Ley 20/1991, tasa de acceso a Centros Turísticos y otros ingresos asociados, y participación de los impuestos del Estado, representan el 66% del total de recursos del Cabildo de Lanzarote.

Tabla 2.14. Principales partidas del Presupuesto General del Ejercicio 2001. Cabildo Insular de Lanzarote

	€	% del total presupuesto
Participación ingresos L 20/1991	32.167.135	33%
Tasa de acceso a Centros Turísticos	14.003.582	14%
Tiendas Centros Turísticos	1.202.024	1%
Bares y restaurantes de Centros Turísticos	5.409.109	5%
Participación impuestos del Estado	11.964.530	12%
<b>Total de ingresos de las partidas anteriores</b>	<b>64.746.380</b>	<b>66%</b>
<b>Total Presupuesto 2001</b>	<b>98.483.418</b>	

Fuente: Presupuestos Generales del Cabildo de Lanzarote de 2001.

### 2.D.2.2. Los municipios canarios

Siguiendo la misma estructura que se realizó anteriormente con las Haciendas Insulares y, en especial, el Cabildo de Lanzarote, en este epígrafe se acotará el marco jurídico de los municipios canarios para posteriormente analizar más detalladamente sus fuentes de recursos financieros, particularizando en los siete municipios de Lanzarote a través del estudio de sus ordenanzas fiscales.

#### 2.D.2.2.1. Régimen Jurídico

Los municipios canarios se rigen por: a) la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, que le dedica su Título V completo, desde los artículos 56 hasta el final, la Ley de Bases del Régimen Local, que siendo normativa básica es respetada por la primera, y el texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril; b) las Leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma de Canarias, dentro del ámbito de sus respectivas competencias; c) por los reglamentos promulgados por el Estado en desarrollo de la legislación sobre régimen local; d) sus respectivos reglamentos orgánicos y las ordenanzas de cada entidad.

#### 2.D.2.2.2. Recursos de los municipios

Es necesario nuevamente hacer referencia al artículo 139 de LHL en donde se establece que las entidades locales canarias dispondrán de los recursos regulados en la citada ley sin perjuicio de las peculiaridades previstas en la legislación del REF. A consecuencia de este régimen especial, los recursos financieros de los municipios canarios se pueden estructurar en dos categorías: la primera hace referencia a los recursos ajenos de origen estatal y de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la cual sí existen especificidades derivadas del REF; y la segunda categoría, los recursos propios derivados del régimen común de las haciendas locales, y por tanto no afectado por las especificidades del REF.

#### A. Recursos ajenos de origen estatal en favor de los ayuntamientos canarios:

En esta categoría sí existen especialidades derivadas del REF.

##### A.I. Transferencias recibidas a través de los Cabildos procedentes de la recaudación del IGIC y del AIEM:

Del total de recaudación líquida recibida por los Cabildos por estos conceptos, conforme se ha explicado en la parte referida a los recursos derivados del REF, se distribuye y libra el 40% entre los municipios comprendidos en su ámbito territorial respectivo, de conformidad con sus Cartas Municipales. El Cabildo de Lanzarote libró en el año 2001 a los siete municipios de su isla la cantidad de 11.374.823 €<sup>84</sup>.

##### A.II. Participación en los tributos del Estado y de la Comunidad Autónoma de Canarias:

Esta participación se determina anualmente en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, tomando como base una fórmula matemática establecida por la propia Ley de Haciendas Locales. La peculiaridad que existe respecto de los municipios canarios consiste en que el porcentaje de participación en los impuestos indirectos estatales no cedidos, entre los que se

*También resulta de interés la tasa por visitas a los centros turísticos, siendo la segunda fuente de ingresos del Cabildo de Lanzarote*

*La participación de los ingresos del REF, tasa de acceso a centros turísticos y participación de los impuestos del Estado, representan el 66% del total de recursos del Cabildo*

encuentra el IVA, ha venido siendo en los últimos ejercicios de un 31% de lo que perciben el resto de municipios españoles. En 1997 este porcentaje se ha elevado a un 49% (artículo 71, apartado Cuatro, de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997).

Esto significa que un municipio canario percibirá el mismo importe en concepto de participación en impuestos estatales directos, pero sólo un 49% en concepto de participación en impuestos estatales indirectos, en relación con un municipio peninsular o balear con idénticos parámetros de reparto (que son tres: población, unidades escolares y esfuerzo fiscal medio).

Puede esgrimirse como argumento favorable a esta desigualdad que los municipios canarios no pueden participar en el reparto de unos ingresos que no se han generado en territorio canario, como es el caso del IVA. Además, para compensar esta disminución de ingresos locales por vía de transferencias estatales, existe la distribución específica para los municipios canarios de la recaudación del IGIC y del AIEM a la que ya hemos aludido.

Sea como fuere, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, de igual rango jerárquico que la Ley de Haciendas Locales, han venido optado por la mencionada vía de reducción de la participación en impuestos indirectos, si bien existe el compromiso político de su progresiva elevación hasta el 100%. Es justo indicar, con todo, que los ingresos procedentes del Régimen Económico Fiscal compensan realmente a los municipios por el actual recorte en la participación en los impuestos indirectos.

Finalmente, en cuanto a la relación de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y las Haciendas Locales de su ámbito territorial, el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 8/1990, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), dispone la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan y gestionen tributos sobre materias impositivas que la legislación estatal reserva a las Corporaciones locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y con compensación a los entes locales afectados, así como, en el artículo 2.2, velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad. En virtud de esta última previsión de la LOFCA, el EAC prevé la creación de un Fondo de Solidaridad Interinsular, cuyos recursos se distribuyen por el Parlamento Canario. Posteriormente, la Ley de Cabildos concretó de manera efectiva el principio de coordinación interadministrativa en materia de financiación local. Este proceso se concreta en una de las particularidades del marco jurídico-financiero de las Haciendas municipales de Canarias con respecto al resto del Estado, a excepción de Euskadi y Navarra, es la existencia de un texto legislativo en materia de financiación ordinaria de los ayuntamientos, el Fondo Canario de Financiación Municipal<sup>85</sup>.

El Fondo Canario de Financiación Municipal tiene por objetivo dotar a los municipios canarios de recursos económicos para las siguientes finalidades: un 50% destinado al saneamiento económico-financiero o, si se cumplen los indicadores previstos en la ley, a inversión; y el otro 50% para gastos de libre disposición. El Fondo se dota con los créditos que se consignen en las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, que tendrán la

*El Cabildo de Lanzarote libró en el año 2001 a los siete municipios de su isla la cantidad de 11.374.823 €*

consideración de transferencias rigiéndose por la propia ley. La participación en el Fondo es voluntaria para los ayuntamientos respetando su autonomía financiera. Se distribuye a los municipios en función de los siguientes criterios y porcentajes<sup>86</sup>:

- a) La población, en un 68%.
- b) La solidaridad, en un 16%, asignando a los municipios menores de 10.000 habitantes el 11% y a los restantes el 5%.
- c) La insularidad periférica, en un 1%.
- d) La extensión territorial, en un 2%.
- e) Los espacios naturales protegidos, en un 2%.
- f) Las plazas alojativas turísticas, en un 2%.
- g) La dispersión territorial, en un 5%.
- h) Las unidades escolares, en un 4%.

En el ejercicio 2001 el Fondo Canario de Financiación Municipal tuvo una dotación de 122.803.959 € correspondiendo 7.832.037 € a los municipios de Lanzarote. Este cantidad última fue distribuida entre los siete municipios como se muestra en la *Tabla 2.15*.

**Tabla 2.15. Reparto del Fondo Canario de Financiación Municipal entre los municipios de Lanzarote, 2001 (€)**

Municipio	Asignación
Arrecife	2.492.168
Haría	628.680
San Bartolomé	897.548
Teguise	1.200.112
Tías	1.191.599
Tinajo	634.987
Yaiza	786.942
<b>Total Lanzarote</b>	<b>7.832.037</b>

*Fuente: Federación Canaria de Municipios (FECAM)*

**B. Recursos propios:** Estos recursos no están afectados por las especialidades del Régimen Económico Fiscal.

Esta categoría se corresponde a los recursos típicos amparados en el régimen común de las Haciendas Locales. Los recursos propios son los siguientes:

**i) Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.** Constituyen estos ingresos los rendimientos o productos de cualquier naturaleza derivados de su patrimonio y las adquisiciones a título de herencia, legado o donación. Así como el importe obtenido en la enajenación de bienes integrantes del patrimonio de las Entidades locales como consecuencia de su desafectación como bienes de dominio público y posterior venta.

**ii) Ingresos de derecho público.** Son destacables en este orden de ingresos las sanciones, los precios públicos, los tributos propios y los recargos exigibles

*Un municipio canario percibirá sólo un 49% en concepto de participación en impuestos estatales indirectos en relación con un municipio peninsular o balear con iguales parámetros de reparto*

sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras entidades locales. En cuanto a los tributos propios, se clasifican en tasas, contribuciones especiales y los impuestos municipales sobre Bienes Inmuebles, Actividades Económicas, Vehículos de Tracción Mecánica, Construcciones, Instalaciones y Obras, y sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. De este conjunto de recursos, se prestará especial atención a los tributos propios dentro del ámbito espacial de la isla de Lanzarote, a través del estudio de las ordenanzas fiscales de los siete municipios de la isla.

## **Estructura de los tributos municipales. Ordenanzas Fiscales de los municipios de Lanzarote**

Los tributos constituyen la parte principal de los recursos propios de los municipios. La LHL establece la siguiente estructura de los tributos municipales propios:

### **B.I. Tasas por la prestación de servicios y la realización de actividades de competencia municipal<sup>87</sup>**

Estos tributos, que se exigen por actuaciones administrativas que afectan en particular a los sujetos pasivos, son comparativamente más importantes en el ámbito municipal que en el estatal o autonómico, dado que la cercanía de la Administración local a los ciudadanos propicia la proliferación de situaciones en las que pueden exigirse tasas municipales.

Bajo este concepto, destacamos aquellas tasas de los municipios de Lanzarote que son relevantes para este estudio:

**Tasa municipal de basuras.** Todos los municipios de Lanzarote excepto San Bartolomé, tienen tasas de basuras. En cada municipio éstas estipulan distintas tarifas conforme a la zona en donde se localice el inmueble dentro del término municipal; o con arreglo al número de camas y uso (turístico, residencial, otros usos) que tenga dicho inmueble. En ambos casos, las tarifas mayores siempre están asociadas a actividades relacionadas con el turismo (ver *Tabla 2.16*).

**Tasas por ocupación de terrenos de dominio público.** En cuanto a la instalación de sillas y mesas en la vía pública, la mayoría de los municipios la contempla en sus ordenanzas. Respecto a la zona azul, sólo los municipios de Haría, Tías y Arrecife establecen zonas delimitadas en las vías públicas con tasas por estacionamiento de automóviles. En el caso del término municipal de Arrecife, la ordenanza sobre regulación del establecimiento limitado y controlado en diversas vías públicas, establece dos modalidades de estacionamiento regulado: el primero, denominado establecimiento regulado de rotación (ESRO), el tiempo máximo de estacionamiento es de dos horas con una tarifa de 0,66 € la hora; el segundo, llamado estacionamiento regulado para residentes (ESRE), será de un día o una semana en régimen de abono con una tarifa de 0,66 € el día y 3,31 € por semana.

Cabe mencionar algunas de este tipo establecidas por distintos ayuntamientos de la isla (ver *Tabla 2.17*). Así, en el término municipal de Yaiza se cobran tasas

por el aprovechamiento de las playas del municipio con hamacas, sombrillas y elementos náuticos deportivos con finalidad lucrativa. En el término municipal de Tinajo se establece, también, una tasa por la explotación de las playas y una tasa sobre la utilización de la Finca Timanfaya.

Tabla 2.16. Tasa municipal de basuras

Municipio	Características
TEGUISE	Base imponible para hoteles, residencias, etc., el nº camas que contengan. Tarifas: se distinguen dos sectores: zonas turísticas y resto de municipio. Siempre tarifas más altas para zonas turísticas
HARÍA	Tarifas más altas para actividades asociadas al turismo
ARRECIFE	Hoteles y residencias, por cama: 6,67 €/año
YAIZA	En hoteles por cada cama o habitación. Viviendas unifamiliares: 30,05 €/año Viviendas unifamiliares en régimen de alquiler: 60,10 €/año
TINAJO	Dos zonas: Urbanización La Santa y sitios de recogida diaria: viviendas y apartamentos: 84 €/año Resto del municipio: viviendas y apart. 30 €/año
TIAS	Diferencia tres zonas, las zonas turísticas: tarifas mayores
SAN BARTOLOMÉ	No tiene

Tabla 2.17. Ocupación privativa de la vía pública: zonas azules, instalación de sillas y mesas

Municipio	Características
TEGUISE	-Tasa por ocupación de terrenos de uso público por mesas, sillas y otros, con finalidad lucrativa
HARÍA	-Tasa por ocupación de terrenos de uso público por mesas, sillas y otros, con finalidad lucrativa -Zona azul
ARRECIFE	-Tasa por ocupación de terrenos de uso público por mesas, sillas y otros, con finalidad lucrativa -Zona azul
YAIZA	-Tasa por ocupación de terrenos de uso público por mesas, sillas y otros, con finalidad lucrativa -Tasa por ocupación de playas con hamacas, sombrillas y elemento náutico deportivo
TINAJO	
TIAS	-Tasa por ocupación de terrenos de uso público por mesas, sillas y otros, con finalidad lucrativa -Zona azul
SAN BARTOLOMÉ	-Tasa por ocupación de terrenos de uso público por mesas, sillas y otros, con finalidad lucrativa

**Tasas por otorgamiento de licencias urbanísticas.** Esta tasa, de gran poder recaudador, está contemplada en todos los municipios de la isla. En algunos términos municipales se arbitran mayores cuotas para las licencias de establecimientos turísticos (ver Tabla 2.18).

*Es justo indicar que los ingresos procedentes del REF compensan a los municipios por el actual recorte en la participación en los impuestos indirectos*

*El Fondo Canario de Financiación Municipal tiene por objetivo dotar a los municipios de recursos económicos para el saneamiento financiero y para gastos de libre disposición*

**Tasas por saca de arenas y otros materiales de construcción en terrenos públicos del término municipal.** Por este concepto, todos los ayuntamientos, salvo Arrecife, establecen tasas por la explotación de dichos recursos naturales. Todos los ayuntamientos utilizan la misma fórmula: una cantidad fija a pagar por cada m<sup>3</sup> del material extraído.

**Tasa por otorgamiento de licencias y autorizaciones administrativas de auto-taxis y demás vehículos de alquiler.** Teguiise, Haría, San Bartolomé y Tías tienen en vigor este tipo de tasas.

**Otras tasas.** En los términos municipales de Arrecife y San Bartolomé se contemplan tasas por la utilización del vertedero de escombros con una cuota fija de 0,33 € y 1,20 € por tonelada respectivamente (Tabla 2.21).

Tabla 2.18. Tasa por otorgación de licencias urbanísticas

Municipio	Características
TEGUISE	Diferencia conjunto residencial turístico del resto. Conjunto residencial turístico - vivienda unifamiliar 4,51 €/m <sup>2</sup> - por cada apartamento y bungalow 450,76 € - por cada habitación de hotel 330,56 €
HARÍA	Industria hotelera: 4% sobre coste real (porcentaje máximo)
ARRECIFE	Cuota del 0.8 % del coste real y efectivo de la obra
YAIZA	Para obras y construcciones en general la cuota es de 2.6% de la base Por primera utilización 0,6 €/m <sup>2</sup>
TINAJO	Por cada apartamento (en conjuntos de dos o más) 120 €
TIAS	Por cada apartamento 216 € Por cada vivienda unifamiliar o bungalow 433 €
S. BARTOLOMÉ	Cuota del 0.3% del coste real y efectivo de la obra

## B.II. Contribuciones especiales<sup>88</sup>

La mayor relevancia de estos tributos se encuentra precisamente en el ámbito local. Se trata de prestaciones que se exigen como consecuencia del beneficio especial o del aumento del valor de los bienes de los sujetos pasivos originados por la realización de obras públicas por parte de los ayuntamientos o el establecimiento o ampliación de los servicios públicos locales<sup>89</sup>.

Las contribuciones especiales son tributos de carácter finalista y el producto de su recaudación se destinará, íntegramente, a sufragar los gastos de la obra o del establecimiento o ampliación del servicio por cuya razón hubiesen sido establecidas y exigidas. La base imponible de las contribuciones especiales esta constituida, como máximo, por el 90% del coste que la entidad local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios.

De forma general, los ayuntamientos de Lanzarote establecen contribuciones

especiales por la realización o el establecimiento o ampliación de cualquier obra o servicio en materia de: apertura de calles, redes de distribución de agua y alcantarillado, alumbrado público, redes de energía eléctrica, servicios de incendios, etc.

**Tabla 2.19. Tasa por saca de arena y otros materiales de construcción en terrenos públicos del territorio municipal**

Municipio	Características
TEGUISE	La cuantía será la siguiente: - Arena del monte y picón: 0,3 €/m <sup>3</sup> - Piedra: 6,61 €/m <sup>3</sup> - Extracción de áridos: 0,3 €/m <sup>3</sup>
HARÍA	También tiene Tasa por prestación del servicio de vigilancia en la extracción de jable, picón y piedra
ARRECIFE	
YAIZA	0,6 €/m <sup>3</sup>
TINAJO	3 €/m <sup>3</sup> de arena y piedra Se restringe la explotación de la arena a los vecinos de otros municipios
TIAS	0,06 €/m <sup>3</sup> uso agrícola 1,20 €/m <sup>3</sup> cualquier uso no agrícola
S. BARTOLOMÉ	1,8 €/m <sup>3</sup> de arena y piedra

**Tabla 2.20. Tasa por otorgamiento de licencias y autorizaciones administrativas de auto-taxis y demás vehículos de alquiler**

Municipio	Características
TEGUISE	Clase A: 180,30 € Clase B: 180,30 € Clase C: 360,61 €
HARÍA	Clase A auto-taxis: 180,30 € Clase B auto-turismos: 90,15 € Clase C especiales o de abono: 90,15 €
ARRECIFE	
YAIZA	
TINAJO	
TIAS	Clase A: 300,51 € Clase B: 300,51 € Clase C: 601,01 €
SAN BARTOLOMÉ	Clase A: 901,52 € Clase B: 901,52 €

### B.III. Impuestos

Tal y como expresa la Ley General Tributaria, son impuestos los tributos exigidos sin contraprestación exigibles por actos o hechos que revelan la capacidad económica de los sujetos pasivos: los ayuntamientos exigirán, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales y las disposiciones que la desarrollan, los siguientes impuestos: Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Actividades Económicas e Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

*En el ejercicio 2001 el Fondo Canario de Financiación tuvo una dotación de 122.803.959 € correspondiendo 7.832.037 € a los municipios de Lanzarote*

*Todos los municipios de Lanzarote, excepto San Bartolomé, establecen tasas de basuras conforme a la zona donde se localice el inmueble o con arreglo al número de camas y uso que tenga dicho inmueble*

Tabla 2.21. Otras tasas

Municipio	Características
TEGUISE	- Tasa por prestación de servicios especiales de vigilancia por la captación de clientes para la venta en régimen compartido y publicidad ambulante
HARÍA	
ARRECIFE	- Tasa por la utilización del vertedero de escombros: 0,33 €/tonelada
YAIZA	- Tasa por ocupación del vuelo de toda clase de vías públicas municipales con elementos constructivos cerrados, terrazas, miradores, balcones, marquesinas, toldos, pavimentos y otras instalaciones semejantes voladizas sobre la vía pública o que sobresalgan de la línea de fachada: 1,50 €/m <sup>2</sup> o fracción al año y 901,52 € por cada letrero voladizo sobre vía pública - Tasa por entrada al Paraje Natural Papagayo (playa): 3,01 €/vehículo - Tasa por prestación de servicios en campamento municipal situado en el Monumento Natural de los Ajaches: 5,11 €/plaza/día
TINAJO	- Tasa sobre la utilización de la Finca Timanfaya: 10% del aprovechamiento - Tasa por explotación de playas en el municipio
TIAS	- Tasa por ocupación del vuelo de toda clase de vías públicas municipales con elementos constructivos cerrados, terrazas, miradores, balcones, marquesinas, toldos, paravientos y otras instalaciones semejantes voladizas sobre la vía pública o que sobresalgan de la línea de fachada - Tasa por licencia de música - Ordenanza general de gestión, recaudación e inspección de tributos locales - Tasa por otorgamiento de licencia para el ejercicio de la actividad de promoción publicitaria
SAN BARTOLOMÉ	- Tasa por la utilización del vertedero de escombros: 1,20 €/tonelada - Ordenanzas particulares de edificación en suelo urbano

Asimismo, los ayuntamientos podrán establecer y exigir el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, de acuerdo con la presente ley, las disposiciones que la desarrollen y las respectivas ordenanzas fiscales. A continuación se realizará una breve descripción de las características principales de cada impuesto y cómo han sido establecidos en los municipios de Lanzarote.

### B.III.a) Impuestos de exacción obligatoria

Son impuestos establecidos y regulados directamente por la LHL, y deben ser exigidos por todos los ayuntamientos. Éstos pueden aplicarlos directamente, u optar por aprobar ordenanzas fiscales para modular el importe de las cuotas tributarias dentro de los límites fijados por la propia LHL.

### Impuesto sobre Bienes Inmuebles<sup>90</sup> (IBI)

El IBI constituye el más importante de los impuestos propios de los municipios. Es un impuesto directo y real que recae sobre la propiedad de los inmuebles rústicos o urbanos sitos en el respectivo término municipal, o por la titularidad de determinados derechos reales sobre aquéllos. La base imponible es el valor catastral de los bienes inmuebles, y los tipos impositivos pueden ser incrementados o reducidos por los ayuntamientos en los supuestos y dentro de los límites fijados por la LHL. El tipo de gravamen general será el 0,4 %, cuando se trate de bienes de naturaleza urbana y del 0,3 %, cuando se trate de bienes de naturaleza rústica.

No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, los ayuntamientos podrán

incrementar los tipos de gravamen que en el mismo se señalan hasta los límites siguientes<sup>91</sup>:

Tabla 2.22. Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI). Límites

Municipios con población de derecho	Límites	
	Bienes urbanos	Bienes rústicos
Hasta 5.000 habitantes	0,85	0,65
De 5.001 a 20.000 habitantes	0,95	0,75
De 20.001 a 50.000 habitantes	1,00	0,80
De 50.001 a 100.000 habitantes	1,05	0,85
Superior a 100.000 habitantes	1,10	0,90

Además, en aquellos municipios en los que concurra alguna de las circunstancias que a continuación se especifican (Tabla 2.23), los ayuntamientos respectivos podrán incrementar los límites fijados en el apartado anterior con los puntos porcentuales que para cada caso se indican<sup>92</sup>.

Tabla 2.23. Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI). Incrementos sobre los límites

Municipios	Puntos porcentuales	
	Bienes urbanos	Bienes rústicos
1. Municipios que sean capital de provincia o Comunidad Autónoma	0,07	0,06
2. Municipios en los que se preste servicio de transporte público colectivo de superficie	0,07	0,05
3. Municipios cuyos ayuntamientos presten más servicios de aquéllos a los que estén obligado según lo dispuesto en el artículo 24 de la LRBL	0,06	0,06

A los solos efectos de los bienes de naturaleza rústica se añade a las circunstancias anteriormente especificadas, un 0,15% en los municipios en que los terrenos de naturaleza rústica representen más del 80% de la superficie total del término

Los municipios de Lanzarote en sus respectivas ordenanzas municipales fijan los tipos impositivos que figuran en la Tabla 2.24.

### Impuesto sobre Actividades Económicas<sup>93</sup> (IAE)

Se trata de un impuesto directo y real que se exige por el ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas. La cuota tributaria será la resultante de aplicar las tarifas del impuesto, de acuerdo con los preceptos contenidos en la LHL y en las disposiciones que la complementen y desarrollen y, en su caso, el coeficiente y el índice acordados por cada ayuntamiento y regulados en las ordenanzas fiscales respectivas. Las tarifas mínimas se aprueban por Real Decreto Legislativo.

Los ayuntamientos podrán modificar las cuotas mínimas fijadas en las tarifas del impuesto, mediante la aplicación sobre las mismas de un coeficiente único para todas las actividades ejercidas en sus respectivos términos municipales, con arreglo a la Tabla 2.25<sup>94</sup>.

*Respecto a la zona azul, sólo Haría, Tías y Arrecife establecen zonas delimitadas en las vías públicas con tasas por estacionamiento de automóviles*

*Las contribuciones especiales son tributos de carácter finalista y se destinan a sufragar los gastos de la obra o la ampliación del servicio por cuya razón hubiesen sido establecidos*

Tabla 2.24. Tipo del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)

Municipio	Tipo impositivo
TEGUISE	Bs. Naturaleza urbana: 0,58% Bs. Naturaleza rústica: 0,50%
HARÍA	Bs. Naturaleza urbana: 0,6% Bs. Naturaleza rústica: 0,3 %
ARRECIFE	Bs. Naturaleza urbana: 0,87% Bs. Naturaleza rústica: 0,30%
YAIZA	Bs. Naturaleza urbana: 0,65 % Bs. Naturaleza rústica: 0,3 %
TINAJO	Bs. Naturaleza urbana: 0,62 % Bs. Naturaleza rústica: 0,5 %
TIAS	Bs. Naturaleza urbana: 0,6 % Bs. Naturaleza rústica: 0,3 %
SAN BARTOLOMÉ	Bs. Naturaleza urbana: 0,8 % Bs. Naturaleza rústica: 0,3 %

Tabla 2.25. Impuesto de Actividades Económicas (IAE). Coeficientes

Municipios con población de derecho	Coeficiente	
	Máximo	Mínimo
De hasta 5.000 habitantes	1,4	0,8
De 5.001 a 20.000 habitantes	1,6	0,8
De 20.001 a 50.000 habitantes	1,7	0,8
De 50.001 a 100.000 habitantes	1,8	0,8
Superior a 100.000 habitantes	1,9	0,8

Además del coeficiente regulado en el artículo anterior, los ayuntamientos podrán establecer sobre las cuotas mínimas o, en su caso, sobre las cuotas modificadas por la aplicación de dicho coeficiente, una escala de índices que pondere la situación física del local dentro de cada término municipal, atendiendo a la categoría de la calle en que radique.

El índice mínimo de la referida escala no podrá ser inferior a 0,5 y el máximo no podrá exceder de 2<sup>95</sup>. A los efectos de la fijación del índice de situación, el número de categorías de calles que debe establecer cada municipio, según su población, será el fijado en la *Tabla 2.26*.

El periodo impositivo coincide con el año natural, salvo en el caso de declaraciones de alta, y se devenga el primer día del periodo impositivo. En la gestión del impuesto colaboran los ayuntamientos y la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Ésta última lleva a cabo la gestión censal del impuesto, exacciona las cuotas provinciales y nacionales y ostenta las competencias de inspección y resolución de reclamaciones económico-administrativas.

Generalmente los municipios de Lanzarote ponderan en mayor medida el tipo

del IAE en aquellas zonas de mayor afluencia turística, con el objeto de gravar las rentas de situación de las actividades ubicadas en dichas zonas.

Tabla 2.26. Impuesto de Actividades Económicas (IAE). Índices

Municipios con población	Índice	
	Máximo	Mínimo
Superior a 500.000 habitantes	9	6
Entre 100.001 y 500.000 habitantes	8	5
Entre 50.001 y 100.000 habitantes	7	4
Entre 10.000 y 50.000 habitantes	6	4
Inferior a 10.000 habitantes	5	2

*Los ayuntamientos pueden incrementar las cuotas del impuesto sobre vehículos aplicando unos coeficientes en función de la población, aunque sólo Tinajo y Tías los incorporan en su ordenamiento fiscal*

Los municipios de Lanzarote en sus respectivas Ordenanzas Fiscales fijan los siguientes tipos impositivos y categorías fiscales de calles:

Tabla 2.27. Tipo del IAE y categorías fiscales de calles

Municipio	Tipo y categorías
TEGUISE	Para todas las actividades, las cuotas mínimas de las tarifas del IAE serán incrementadas mediante la aplicación sobre las mismas del coeficiente de población único del 1.6% 4 categorías fiscales: mayor índice para Cta Teguisé (zona turística): 1.4
HARÍA	Para todas las actividades, las cuotas mínimas de las tarifas del IAE serán incrementadas mediante la aplicación sobre las mismas del coeficiente de población único del 1.4% 2 categorías fiscales
ARRECIFE	Para todas las actividades, las cuotas mínimas de las tarifas del IAE serán incrementadas mediante la aplicación sobre las mismas del coeficiente de población único del 1.7% 5 categorías fiscales
YAIZA	Para todas las actividades, las cuotas mínimas de las tarifas del IAE serán incrementadas mediante la aplicación sobre las mismas del coeficiente de población único del 1.4% 3 categorías fiscales: mayor índice (2) para zonas turísticas
TINAJO	Para todas las actividades, las cuotas mínimas de las tarifas del IAE serán incrementadas mediante la aplicación sobre las mismas del coeficiente de población único del 1.4% 3 categorías fiscales: mayores coeficientes para zona turística
TIAS	Para todas las actividades, las cuotas mínimas de las tarifas del IAE serán incrementadas mediante la aplicación sobre las mismas del coeficiente de población único del 1.4% 4 categorías fiscales: mayor coeficiente (1.7) para la Avenida de las Playas y Avenida del Varadero
SAN BARTOLOMÉ	Para todas las actividades, las cuotas mínimas de las tarifas del IAE serán incrementadas mediante la aplicación sobre las mismas del coeficiente de población único del 1.6% 4 categorías fiscales: mayor índice (2) en la zona del aeropuerto

*Es evidente que el tributo sobre construcciones tiene un gran poder recaudador dado que está vinculado al desarrollo constructor-turístico que acontece en la isla*

### Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica<sup>96</sup>

El impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría. La LHL (art. 96) fija unas tarifas en función de la potencia fiscal y clase de vehículo. Los ayuntamientos pueden incrementar dichas cuotas aplicando unos coeficientes en función de la población de derecho de su municipio:

Tabla 2.28. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica. Coeficientes

Municipio	Coeficientes
1. Población de derecho hasta 5.000 habitantes	Hasta 1,6
2. Población de derecho de 5.001 a 20.000 habitantes	Hasta 1,7
3. Población de derecho de 20.001 a 50.000 habitantes	Hasta 1,8
4. Población de derecho de 50.001 a 100.000 habitantes	Hasta 1,9
5. Población de derecho superior a 100.000 habitantes	Hasta 2,0

Sólo los municipios de Tinajo y Tías incorporan los coeficientes de población a su ordenamiento fiscal:

Tabla 2.29. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica. Coeficientes

Municipio	Coefficiente de incremento
TINAJO	El coeficiente de incremento de las cuotas queda fijado en 1,1
TIAS	El coeficiente de incremento de las cuotas queda fijado en 1,035

### B. III. b) Impuestos de exacción facultativa:

Pueden no ser exigidos por los ayuntamientos. Si éstos deciden proceder a su exacción, deben aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de estos impuestos.

### Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras<sup>97</sup>

Es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento de la imposición<sup>98</sup>.

La base imponible del impuesto está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra. El tipo impositivo básico es del 2%, incrementable por los ayuntamientos hasta un máximo del 4% en función de la población de derecho del municipio.

La gestión corresponde a los ayuntamientos, que practican una liquidación provisional al otorgar la licencia, y otra definitiva a la conclusión de la construcción, instalación u obra. Es evidente que este tributo tiene un gran poder recaudador dado que está vinculado al desarrollo constructor-turístico que acontece en la isla. En la *Tabla 2.31* se muestran los tipos que están aplicando actualmente los municipios de Lanzarote.

Tabla 2.30. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras. Límites

Tipo de municipio	Límites (porcentaje)
1. Población de derecho hasta 5.000 habitantes	2,40
2. Población de derecho de 5.001 a 20.000 habitantes	2,80
3. Población de derecho de 20.001 a 50.000 habitantes	3,20
4. Población de derecho de 50.001 a 100.000 habitantes	3,60
5. Población de derecho superior a 100.000 habitantes	4,00

Tabla 2.31. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras. Tipos existentes

Municipio	Tipo de gravamen
TEGUISE	2.80%
HARÍA	2%
ARRECIFE	3.20%
YAIZA	2,4%
TINAJO	2,4%
TIAS	2,8%
SAN BARTOLOMÉ	2,8%

### Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana<sup>99</sup>

Es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos. La base imponible de este impuesto está constituida por el incremento real del valor de los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de veinte años. Se calcula aplicando sobre el valor catastral del terreno en el momento del devengo un porcentaje a fijar por cada ayuntamiento que varía en función de la población de derecho del ayuntamiento y de los periodos de revalorización de los terrenos (Tabla 2.32):

El porcentaje a aplicar sobre el valor del terreno en el momento del devengo será el resultante de multiplicar el porcentaje anual aplicable a cada caso concreto por el número de años a lo largo de los cuales se hayan puesto de manifiesto el incremento del valor. Sobre esta base imponible se aplica un tipo impositivo fijado por cada ayuntamiento cuyos límites oscilan también en función de la población de derecho entre un mínimo del 26% y un máximo del 30%.

*Los gestores políticos de los ayuntamientos pueden caer en la tentación de exigir tributos con la mínima presión permitida por razones electorales o de imagen*

*En este supuesto, la pérdida de recaudación derivada de la laxitud en la gestión tributaria se verá agravada con una inferior participación de su municipio en los tributos del Estado*

Tabla 2.32. Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana

Población		Porcentaje			
Población de Derecho	Periodo de 1 a 5 años (Porcentaje anual) Máximo	Periodo de hasta 10 años (Porcentaje anual) Máximo	Periodo de hasta 15 años (Porcentaje anual) Máximo	Periodo de hasta 20 años (Porcentaje anual) Máximo	
Hasta 50.000 habitantes	3,1	2,8	2,7	2,7	

Tabla 2.33. Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Tipos límite

Tipo de municipio	Tipo impositivo
1. Población de derecho hasta 5.000 habitantes	26
2. Población de derecho de 5.001 a 20.000 habitantes	27
3. Población de derecho de 20.001 a 50.000 habitantes	28
4. Población de derecho de 50.001 a 100.000 habitantes	29
5. Población de derecho superior a 100.000 habitantes	30

No obstante, dentro de los límites señalados en la escala contenida en la *Tabla 2.33*, los ayuntamientos podrán fijar un sólo tipo de gravamen, o uno para cada uno de los periodos de generación del incremento de valor indicados en la *Tabla 2.32*. La *Tabla 2.34* muestra el porcentaje del tipo de gravamen único fijado por ayuntamientos de Lanzarote.

Tabla 2.34. Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana

Municipio	Características
TEGUISE	La cuota del impuesto es 27% para todos los periodos
HARIA	No tiene cuota fija
ARRECIFE	La cuota del impuesto es 28% para todos los periodos
YAIZA	La cuota del impuesto es 26% para todos los periodos
TINAJO	La cuota del impuesto es 26% para todos los periodos
TIAS	La cuota del impuesto es 27% para todos los periodos
S. BART	La cuota del impuesto es 27% para todos los periodos

Es preciso señalar para terminar este apartado que los gestores políticos de los ayuntamientos pueden caer en la tentación de exigir tributos locales con la mínima presión permitida por el ordenamiento por razones electorales o de imagen. En este supuesto, la pérdida de recaudación derivada de la laxitud en la gestión tributaria se verá agravada con una inferior participación de su municipio en los tributos del Estado. Esto ocurre porque uno de los criterios para esta participación es la población de derecho del municipio ponderada con el esfuerzo fiscal medio del mismo, esfuerzo que está en función de la aplicación de los tributos contenidos en la LHL.

Cuadro resumen 2.2. Fiscalidad municipal y del Cabildo

		TRIBUTOS DE AMBITO LOCAL	
		Naturaleza y hecho imponible	Características de interés
		CABILDOS INSULARES	
Tasas reguladoras, Precios Públicos y Contribuciones			- Tasa por utilización del vertedero de Zonzamas: tarifa única 0,02 €/kg - Tasa por visitas a los Centros de Interés Turísticos: tarifa normal de 6,61 €
Recargo del I.A.E.			Recargo insular del I.A.E. del 20%
		MUNICIPALES	
Impuestos municipales de Exacción obligatoria	Imppto. sobre Bienes Inmuebles (IBI)	Directo. Recae sobre la propiedad de los inmuebles rústicos o urbanos sitos en el Respectivo término municipal	Posibilidad de incrementar los tipos en función de la población de derecho hasta los límites siguientes: Población de derecho: ..... hasta 5.000 hab. Bs. urbanos 0,85 Bs. Rústicos 0,65 de 5.001 a 20.000 hab 0,95 0,75 de 20.001 a 50.000 hab 1,00 0,80
	Imppto. sobre Actividades Económicas (IAE)	Directo. Se exige por el ejercicio de actividades empresariales, profesionales y artísticas	Posibilidad de aplicar un coeficiente función de la población de derecho. Posibilidad de aplicar escala de índices que pondera la situación del local comercial en función de la categoría de la calle
	Imppto. sobre Vehículos de Tracción Mecánica	Directo. Grava la titularidad de los vehículos de tracción mecánica aptos para circular por las vías públicas	Los ayuntamientos pueden incrementar las cuotas fijadas, por potencia fiscal y clase, aplicando unos coeficientes en función de la población de derecho del municipio.
	Imppto. sobre el incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	Directo. Grava el incremento de valor que experimentar dichos terrenos a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos	Los ayuntamientos podrán fijar un tipo de gravamen entre el 26% y el 30% en función de la población de derecho.
Impuestos municipales de exacción facultativa	Imppto. sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	Indirecto. Grava la realización de cualquier construcción, instalación u obra	El tipo impositivo básico es del 2%, incrementable por los ayuntamientos hasta un máximo del 4% en función de la población de derecho
	Tasas, Precios Público y Contribuciones		- Tasas de basuras - Tasas por ocupación de terrenos de dominio público - Tasas por otorgamiento de licencias urbanísticas - Tasas por utilización de vertederos de escombros

## REFERENCIAS

-Cabrera Pérez-Camacho, M. (1999) Derecho de las Instituciones Públicas de Canarias. 3a edición. Tenerife.

-Ferro Lapatza, J.J. (coord.) (1996) Dictámenes sobre el Régimen Fiscal de Canarias en el período 1989-1995. Ed. Marcial Pons. Instituto Canario de Administración Pública. Monografías jurídicas.

-Hernández González, F., Sánchez Blázquez, V. (1998) La protección fiscal del medio ambiente y el Régimen Económico y Fiscal de Canarias: la Reserva para Inversión en Canarias. Fiscalidad ambiental. Edición a cargo de Ana Yábar Sterling. Cedecs, Barcelona.

-Mambrilla Hernandez, E., Herrero Hernandez, M.A. (1998) Financiación de las entidades locales Canarias estudios fiscales de la Dirección General de Tributos de Canarias. [www.gobcan.es/tributos](http://www.gobcan.es/tributos)

-Mazorra Manrique, S. (1999) La Ley reguladora del Fondo Canario de Financiación Municipal. III Jornadas sobre la Administración Local en Canarias: Santa Cruz de La Palma, 5-9 de abril de 1999. Consejería de Presidencia Canarias.

-Orozco Muñoz, M. (1997) El Régimen Fiscal de Canarias. Su conformación por el bloque de Constitucionalidad. Marcial Pons, Monografías jurídicas.

-Rodríguez Rodríguez, J.J., García Rojas, J.A. (coords.) (1999) El Régimen Especial Político Administrativo de Canarias: Las singularidades. Marcial Pons. Monografías jurídicas.

### Referencias legales:

Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal.

Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del REF de Canarias.

Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo.

Ley 38/1992 de Impuestos Especiales.

Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Reglamento (CEE) 1911/91 del Consejo, de 26 de junio de 1991, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las Islas Canarias.

Ley 9/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2002.

Ley 42/1985, de 19 de diciembre, relativa a modificación de los criterios de reparto de los ingresos procedentes de los tributos regulados en el Capítulo II, del Título III, de la Ley 30/1972, de 22 de julio.

Resolución de 1 de febrero de 2002, por la que se modifica el porcentaje de participación insular en los ingresos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, Estatuto de Autonomía de Canarias Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. Plan de Desarrollo de Canarias 2000-2006.

### **3. NUEVAS PROPUESTAS DE FISCALIDAD ECOLÓGICA PARA LANZAROTE**

Es en este tercer y último capítulo del documento donde, habiendo descrito el panorama internacional y nacional de la fiscalidad ecológica (cap. 1) y el marco socioambiental y fiscal de la isla (cap. 2), se concentran la mayoría de propuestas.

En el *punto 3.A* se discutirán propuestas relativas a la ambientalización de la fiscalidad existente, *3.B* analizará vías de las que dispone la Administración insular para conseguir ingresos extraordinarios, ya sean para destinarlos al rescate de derechos edificatorios o para otras finalidades ambientales. Finalmente, el *punto 3.C* analizará en mayor detalle una de estas propuestas, el establecimiento de un impuesto sobre el turismo, lo que popularmente se conoce como "ecotasa".

#### **3.A. AMBIENTALIZACIÓN DE LA FISCALIDAD EXISTENTE**

##### **3.A.1. El papel dentro de la Estrategia Lanzarote en la Biosfera de los nuevos instrumentos económicos ambientales**

La fiscalidad ambiental es capaz de crear incentivos económicos para que los sujetos a estos tributos cambien sus conductas hacia prácticas más ecológicas. Aun siendo la fiscalidad ambiental no una alternativa, sino un complemento de otros instrumentos de política ambiental (muy especialmente de los instrumentos de mandato y control), lo cierto es que este tipo de medidas están adquiriendo una importancia creciente tanto a nivel europeo como español, tal y como se ha discutido en el *capítulo 1* de este trabajo.

Para alcanzar una tributación más acorde con las nuevas directrices ambientales que poco a poco están adoptando las Administraciones Públicas, no es solo necesario el desarrollo de figuras impositivas nuevas, sino la reformulación de buena parte de las actualmente existentes. Ésta última cuestión es la que aborda este apartado.

Dicha reformulación de las figuras tributarias existentes podría tener una capacidad de incidencia enorme sobre el medio ambiente. Sin embargo, la capacidad de una administración para modificar sus tributos generalmente se encuentra limitada por la legislación vigente desarrollada por administraciones de rango superior, lo que acota su capacidad real de incidencia. Esto es muy notable al discutir, por ejemplo, las posibilidades de los entes locales de modificar sus tributos, pues la mayoría de aspectos vienen acotados por la

*Para alcanzar una tributación más acorde a las nuevas directrices ambientales, no son sólo necesarias figuras impositivas nuevas, sino la reformulación de buena parte de las existentes*

*El bajo nivel de recaudación de impuestos como el IBI o el LAE hace que los ayuntamientos dependan en exceso de los ingresos derivados del desarrollo urbanístico*

legislación de ámbito estatal, tal y como se verá a continuación. En cualquier caso, y pese al marco legislativo existente, las posibilidades de avanzar en este sentido no son nada desdeñables.

En este apartado nos centramos en aspectos que ya hoy son legalmente posibles de desarrollar en los tres niveles administrativos que analizamos (municipios, Cabildo y Comunidad Autónoma) dentro de sus respectivas competencias y márgenes de actuación. También se ha incluido, por su relevancia, alguna propuesta cuyo desarrollo precisaría la implicación de administraciones de ámbito superior al de aquella para la cual la medida es propuesta.

### **3.A.2. Propuestas de “ambientalización” de la fiscalidad ya existente**

Una primera propuesta de carácter general debe ser que las administraciones actuantes mejoren los actuales procedimientos de recaudación, reduciendo el altísimo nivel de tributos impagados. Ésta es sin duda también una propuesta de ambientalización de la tributación y lo es por varios motivos. En primer lugar, a escala municipal, el bajo nivel de recaudación de impuestos tan importantes como el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) o del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) hace más atractivo que los ayuntamientos dependan en exceso de los ingresos derivados de desarrollar urbanísticamente zonas de su territorio, lo que genera un incentivo ambientalmente muy perverso y una dependencia del crecimiento.

Por otro lado, el desarrollo de buena parte de las propuestas que se exponen a continuación implica introducir una mayor complejidad en el sistema fiscal existente, a base de matices, bonificaciones, discriminaciones varias de las cuotas a pagar por razón de las actividades que desarrolle el sujeto pasivo..., o simplemente debido a la introducción de nuevas figuras tributarias. Esto difícilmente va a funcionar si en primer lugar no funciona suficientemente bien el actual sistema fiscal, en principio más simple. Finalmente, una mejora del sistema actual ayudaría a recuperar la credibilidad de la Administración Pública como ente recaudador, aspecto que puede ser muy relevante para la viabilidad de las nuevas propuestas.

#### **3.A.2.1. Propuestas de “ambientalización” de la fiscalidad municipal**

A continuación analizamos los diversos tributos locales y proponemos cambios para que integren aspectos ambientales en su definición:

##### **3.A.2.1.1. Tasas**

El interés de las tasas municipales recae en el hecho de que pueden generar incentivo entre los que a ellas se ven sujetos, estimulándolos a modificar algunas de sus conductas ambientalmente perjudiciales. Sin embargo, este efecto incentivo no es una característica intrínseca de las tasas sino que existirá o no en función de cómo se diseñen.

##### **a) Tasa de basuras**

Desde el punto de vista ambiental, una de las tasas más relevantes es la tasa de basuras, cuyo hecho imponible es la recogida, transporte y tratamiento de las

mismas. Hay dos aspectos centrales, muy interrelacionados entre sí, a tener en cuenta al definir la tasa de basuras, que la base imponible se ajuste a la cantidad de residuos generados por cada sujeto pasivo y que sea capaz de incentivar la reducción y reciclaje de residuos.

El aspecto clave desde el punto de vista ambiental debería ser que la tasa fuese capaz de generar en el sujeto pasivo un incentivo hacia la reducción y el reciclaje de residuos. La única forma de que esto suceda es vincular el pago a la cantidad de basuras efectivamente generadas<sup>100</sup>. De este modo, cuanto mayor fuese la cantidad de basuras más se pagaría. Nótese que a parte del incentivo generado, ésta sería también la fórmula más justa de cobrar por el servicio prestado y superaría todos los inconvenientes de cualquier propuesta que utilice una estimación indirecta de la base imponible.

Éste no es el caso actual, donde la cuota es independiente de la generación de residuos. Por otro lado, podría optarse porque se pagase sólo por la cantidad de basuras no depositada selectivamente, entonces el incentivo sería no sólo hacia la reducción sino también hacia el reciclaje. Para articular en la práctica una tasa de este tipo hay varias opciones, todas ellas pasan por una recogida individualizada de las basuras: pago por bolsa, pago por adhesivo, pago por contenedor... El caso de Lansing (*ver Anexo 1*) es precisamente la descripción de una experiencia exitosa de tasas proporcionales a la generación real de basuras mediante el uso de bolsas estandarizadas.

Por razón del urbanismo denso que existe en el núcleo urbano de los municipios de la isla, este tipo de propuestas podrían encontrar dificultades prácticas para su aplicación para los residuos domésticos y, en todo caso, solamente serían aplicables tras un estudio previo más detallado que analizase las particularidades urbanísticas que pueden condicionar una recogida de basuras individualizada. Sin embargo no hay motivos para postergar su aplicación para los residuos comerciales y de grandes generadores, muy especialmente de hoteles en donde creemos que de inmediato se debería avanzar en este terreno.

Por otro lado, en el caso de los residuos domésticos, puede considerarse más justo (aunque ambientalmente similar) que en vez de una tarifa plana, que es la que existe actualmente en todos los municipios de la isla (excepto en San Bartolomé que no tiene tasa de basuras), al menos se establezca alguna base imponible que tenga alguna correlación (aunque sea estadísticamente) con la generación de residuos. Para los residuos domésticos, bases imponibles que cumplirían estos criterios serían el número de residentes en la casa o, de forma más débil, el valor catastral (que sí sería más progresiva desde el punto de vista de la renta).

Respecto a los residuos comerciales, la opción prioritaria ha de ser, como acabamos de señalar, el pago según cantidad individual efectivamente generada. Mientras esto no exista, o cuando existan grandes dificultades para su aplicación, una posible base imponible sería la tipología de actividad, conjuntamente con la superficie del establecimiento o algún otro indicador de actividad. Un caso particular de esto son los hoteles (u otro tipo de establecimientos residenciales), en que la categoría y el número de camas se pueden utilizar como valores aproximativos de la cantidad de basuras

*Podría optarse por pagar sólo por la cantidad de basura no depositada selectivamente, siendo el incentivo no sólo hacia la reducción sino también hacia el reciclaje*

*El mejor remedio para resolver la “tentación recaudatoria” es que los ayuntamientos eleven el nivel de recaudación de tributos importantes para minimizar las formas menos sostenibles de ingresos*

generadas. Los municipios de Teguiise, Arrecife y Yaiza ya están utilizando este criterio para el cobro de la tasa a estos establecimientos.

Los municipios de Teguiise, Tinajo y Tías discriminan las tarifas por zonas, según sean o no turísticas como forma indirecta de gravar más las actividades turísticas<sup>101</sup>. Si el objetivo es gravar más las actividades turísticas por una supuesta mayor generación de basuras, entonces parece más lógico hacerlo directamente, es decir, establecer una tasa de basura más alta sobre las actividades por ser turísticas y no por estar ubicadas en zonas turísticas. Esto es lo que tiene estipulado el Municipio de Haría.

Otra tasa sobre la generación de residuos es la existente en los términos municipales de Arrecife y San Bartolomé por la utilización de su vertedero municipal de escombros, con una cuota fija de 0,33 € por tonelada y de 1,20 € por metro cúbico, respectivamente. Hay que señalar que esta tasa es bajísima si la comparamos con los precios medios que se están pagando en el resto del país por este tipo de vertidos, y aún más si la referencia son otros países donde la legislación ambiental es más avanzada. Es imprescindible que las tasas vayan aumentando hasta cubrir los costes de gestión de acuerdo a ley de este tipo de instalaciones (en especial, la Directiva 1999/31 relativa al vertido de residuos y la ley española que la transpone). No hay que olvidar que una parte muy importante de los costes de estas instalaciones no son monetarios, sino externalidades en forma de agotamiento de materias primas, contaminación..., de modo que es de esperar que la legislación vaya obligando a una gestión más estricta que minimice los impactos, así como que se avance en el desarrollo de figuras impositivas que desincentiven el uso de estas instalaciones de tratamiento finalista. Éste será el caso del nuevo canon de vertido catalán, el primero de esta naturaleza en España, y que se encuentra en fase de aprobación.

En referencia específica a los escombros, también en Catalunya hay una disposición interesante que podría ser trasladable a Lanzarote ya sea por los municipios o por el Gobierno autonómico canario (también con efectos sobre las otras islas, en este caso). Cuando alguien desea realizar obras precisa la correspondiente licencia del ayuntamiento. Éste la otorga habitualmente, pero previo pago de una fianza que solo será devuelta cuando el titular de la licencia (o el sustituto del sujeto pasivo) demuestre haber llevado los residuos generados al lugar dispuesto por el municipio (por ejemplo, un centro de recuperación de escombros o, caso de Lanzarote, un vertedero controlado). La fianza debería ser algo al margen de la tasa a pagar por el uso de las instalaciones de tratamiento o vertido, y debería ser suficientemente alta para que a nadie le resultara más barato verter ilegalmente y perder la fianza que desprenderse de los escombros correctamente, es decir, mayor que su coste de transporte y tratamiento.

### **b) Tasa por otorgamiento de licencias urbanísticas**

Desde el punto de vista de desincentivar la construcción excesiva, convendría situar este tributo a su nivel máximo. Sin embargo, no debe perderse de vista que ésta está siendo una vía de financiación fácil para los ayuntamientos a través de la expedición de licencias y la urbanización del territorio. Los efectos de un tributo elevado en este sentido podrían generar un incentivo perverso

sobre el Consistorio. Sin embargo, también se puede argumentar que justamente con un impuesto elevado hace falta menos construcción para generar el mismo ingreso. De cualquier modo, el mejor remedio para resolver el problema de la "tentación recaudatoria" es que los ayuntamientos garanticen un elevado nivel de recaudación de los otros tributos importantes, sobre todo IBI, IAE e IVTM, lo que les debería llevar a minimizar las formas menos sostenibles de garantizar sus ingresos.

En algunos términos municipales se arbitran mayores cuotas para las licencias de establecimientos turísticos (ver 2.D.2.2.2), lo que puede contribuir a desincentivar su presencia si así se desea. En un sentido parecido se podrían arbitrar cuotas más elevadas para la obra nueva, para favorecer la rehabilitación y que también se podría justificar por los mayores requerimientos de comprobación del cumplimiento de las nuevas disposiciones arquitectónicas (las llamadas ecoordenanzas, en fase de discusión, que detallarían cuestiones respecto al uso de agua, energía y materiales de las nuevas construcciones, entre otros aspectos).

### **c) Tasas por aparcar en la vía pública**

Mediante tasas también se puede incidir sobre el uso del automóvil, en la línea de desfavorecer su utilización por los problemas que causa de ocupación y congestión de la vía pública y contaminación con efectos locales y globales.

Formulamos varias propuestas basadas en la aplicación de tasas sobre la ocupación privativa de la vía pública. La primera consiste en desincentivar su aparcamiento mediante la extensión y encarecimiento de las zonas azules. Actualmente, solo los municipios de Haría, Tías y Arrecife tienen zona azul en zonas concretas. En principio, esta propuesta afectaría por igual tanto automóviles de los residentes como de alquiler, aunque métodos como el de Arrecife para discriminar residentes del municipio y no residentes (ver 2.D.2.2.2) pueden permitir, si se desea, un trato diferente en este sentido.

Específicamente sobre vehículos en alquiler hay dos propuestas a aplicar mediante tasas. La primera consiste en generalizar una tasa por otorgamiento de licencias y autorizaciones administrativas de vehículos de alquiler. Los municipios de Teguiise, Haría y Tías ya disponen de esta tasa, y sería lógico que el resto de municipios la adoptasen también. Los taxis deberían gozar de un trato más favorable que los vehículos de alquiler, por tener características de servicio público.

La segunda propuesta, que potencialmente podría desincentivar de forma importante el uso de coches de alquiler, consiste en que el ayuntamiento cobre una tasa por la ocupación privativa de la vía pública al alquilar el vehículo, siendo la empresa de alquiler el sustituto del contribuyente. Dado que el coche alquilado necesariamente va a ser aparcado en la vía pública, se puede argumentar a favor de la legalidad de cobrar por este uso privativo. Para evitar la doble imposición, el pago de esta tasa debería dar derecho a aparcar gratuitamente en las zonas azules del municipio con armonía.

Esta propuesta sería aún más interesante si pudiera desarrollarse armonizadamente en toda la isla, por acuerdo de los diferentes municipios y con

*El interés de las tasas municipales es que pueden generar incentivo entre los sujetos, estimulándolos a modificar sus conductas ambientalmente perjudiciales*

*La revisión al alza de la tasa por la saca de arenas y otros materiales de construcción, puede generar un incentivo al uso más eficiente de estos materiales y a su reutilización*

el impulso del Cabildo. Dado que es una tasa no vinculada a la prestación de un servicio podría destinarse de forma finalista a la promoción del transporte público.

Hay posibilidades más ambiciosas para incidir sobre la circulación de coches que no proponemos de forma inmediata, pero sí recomendamos que sobre ellas se abra un debate sobre sus dificultades, ventajas y desventajas. Nos referimos a las iniciativas conocidas como *road pricing* (como lo aplicado en Bristol, Reino Unido, o Singapur), algo así como un pago proporcional a la circulación, o los *toll rings* (como el existente en Trondheim, Noruega, o en Londres muy próximamente)<sup>102</sup>.

#### **d) Otras tasas:**

Otra medida a reproducir en otros casos es la que ya se está dando en el paraje natural de la Playa del Papagayo (Yaiza), una tasa de entrada a un espacio natural. Tasas de este tipo se pueden justificar, dependiendo del caso, por el uso privativo que hacen de la vía pública los vehículos al aparcar en ella (aún siendo privada la titularidad del espacio al que luego se accede andando) o bien como tasas de entrada si la titularidad del espacio es pública. Su extensión a otros parajes de especial interés y vulnerabilidad, podría permitir generar ingresos ya sean finalistas para garantizar su preservación o con destino a otros usos (como por ejemplo el fondo que se describe en 3.B.1). También deberían ser propuestas a considerar por otros municipios las tasas por la explotación comercial de playas que cobran los municipios de Yaiza y Tinajo.

Los municipios de Teguiise, Haría, Yaiza, Tinajo, San Bartolomé y Tías están cobrando tasas por la saca de arenas y otros materiales de construcción en terrenos públicos de los respectivos territorios municipales, aunque muy dispares entre ellas en cuanto a cuotas. La extensión de estas tasas al resto de municipios y su revisión al alza puede generar un incentivo al uso más eficiente de estos materiales y a su reutilización. Otro tema sobre el que se puede incidir vía tasas es la repartición de publicidad en la vía pública, lo cuál es relevante desde el punto de vista ambiental por la generación de residuos que supone. Los municipios de Teguiise y Tías, ya están incidiendo por esta vía. Especialmente interesante es el segundo caso, en que la tasa se cobra por la licencia necesaria para el desarrollo de esta actividad. La extensión de un tipo de tasa semejante al resto de municipios podría tener efectos ambientales positivos.

### **3.A.2.1.2. Impuestos municipales**

Tal como se ha expuesto en 2.D.2.2.2, los municipios tienen que establecer obligatoriamente tres impuestos (Impuesto de Bienes Inmuebles, Impuesto de Actividades Económicas e Impuesto sobre los Vehículos de Tracción Mecánica) y pueden establecer otros dos con carácter potestativo (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras e Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana).

#### **a) Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)**

Es un impuesto que los ayuntamientos deben exigir obligatoriamente y que tiene como hecho imponible la propiedad de los bienes inmuebles de naturaleza rústica y urbana sitos en el término municipal. La LHL establece una serie de supuestos bajo los cuáles los municipios pueden voluntariamente incrementar

los tipos mínimos obligatorios, sin superar unos valores máximos (art. 73) (ver 2.D.2.2). Ninguno de los siete municipios de Lanzarote está actualmente cerca de estos límites máximos.

Siendo la ocupación del territorio uno de los principales problemas ambientales de la isla y motor de otros (mayor consumo de agua, energía...), desde un punto de vista ecológico debemos argumentar a favor de un incremento de los tipos del IBI, pero sobre todo de su diferenciación según criterios ambientales. Muy especialmente, debería incidirse penalizando los edificios vacíos o los usados como segundas residencias. Se ha afirmado acertadamente que no existe edificio más insostenible que aquél que está "vacío". La gran cantidad de recursos que se precisan para su construcción, comparados con el poco uso que de ellos se hace justifican esta afirmación.

Dado que la legislación no permite directamente definir unos tipos más altos para unos edificios por el mero hecho de que su titular no esté empadronado, lo que se podría hacer es aplicar un tipo de gravamen superior y subvencionar los titulares de los edificios que no estuvieran desocupados. Ésta es precisamente la fórmula que ha utilizado con éxito Vilanova i la Geltrú, en Cataluña, y que ha sido propuesta para Barcelona en un estudio encargado recientemente por parte del ayuntamiento de esta ciudad<sup>103</sup>. Debe admitirse que la capacidad de incidencia de esta medida para condicionar inversiones inmobiliarias en la isla es limitada, sin embargo, no es despreciable y, lo que también es importante, hace que la fiscalidad local sea más coherente con las políticas urbanísticas que en la isla se desean impulsar.

Por otro lado, de forma inmediata deberían aplicarse subvenciones a aquellas viviendas en las que se llevasen a cabo inversiones consideradas ambientalmente favorables. La cuantía y extensión temporal de dichas subvenciones debería regularse según el tipo de inversión; por ejemplo, para una inversión en captación de energía solar para agua caliente podría reducirse en una parte significativa el pago del IBI durante varios años mientras que la inversión en energía solar fotovoltaica justificaría la subvención total del impuesto durante varios años. Inversiones en otros aspectos, como en la reutilización de agua, deberían permitir también acogerse a beneficios fiscales en este impuesto o bien, en el caso de hoteles (o incluso otras actividades), aquéllos que dispusieran de algún certificado ambiental, como EMAS o ISO 14000.

De este tipo de subvenciones existen muchas experiencias prácticas tanto en España, como en otros países europeos, como en los Estados Unidos, en donde destaca la "green building initiative" de New York de mayo de 2002 y la aún más reciente de Massachussets<sup>104</sup>.

En nuestra opinión, este tipo de subvenciones debería ser un primer paso para definir una fiscalidad sobre los edificios que los gravase diferencialmente según algún tipo de "categoría ambiental". La clasificación ambiental (y, en especial, energética) de los edificios es algo que se está planteando en la Unión Europea, que puede plantearse con carácter voluntario en una primera fase y finalmente con carácter obligatorio y cuya generalización tendría muchas ventajas además de la diferenciación fiscal, destacando el papel de información relevante en el

*Siendo la ocupación del territorio uno de los principales problemas ambientales y motor de otros, debería incidirse en la penalización de los edificios vacíos o los usados como segundas residencias*

*La clasificación ambiental de los edificios se está planteando en la Unión Europea y podría plantearse de forma voluntaria en una primera fase y finalmente con carácter obligatorio*

mercado inmobiliario. Creemos que ésta es una perspectiva con futuro aunque no deben infravalorarse las dificultades para establecer los criterios y el control de tal tipo de certificación (en algo así como ecopuntos), especialmente si se tiene en cuenta que una clasificación de este tipo debería ser dinámica: los que hoy son “buenos” edificios ambientalmente quizás en el futuro no lo sean cuando se introduzcan y difundan innovaciones importantes en este terreno.

#### **b) Impuesto de Actividades Económicas (IAE)**

No es necesario dedicar demasiado espacio a discutir propuestas referentes a la modificación del IAE, puesto que es prácticamente segura su próxima desaparición. Sin embargo, cabe señalar algunas cuestiones.

Como se ha visto en el apartado 2.D.2.2, el IAE es un tributo que obligatoriamente deben exigir los ayuntamientos cuyo hecho imponible es el ejercicio de actividades empresariales o profesionales. Los ayuntamientos, a través de sus ordenanzas fiscales, podrán modificar las cuotas mínimas fijadas en la LHL y en las disposiciones que la desarrollan, mediante la aplicación sobre las mismas de un coeficiente único para todas las actividades ejercidas en sus respectivos términos municipales. La propia Ley, en su artículo 88, define unos coeficientes mínimos y máximos que pueden adoptar los municipios en función del número de habitantes. Además de este coeficiente, los ayuntamientos podrán establecer sobre las cuotas mínimas o, en su caso sobre las cuotas modificadas por la aplicación de dicho coeficiente, una escala de índices que pondere la situación física del local dentro de cada término municipal, atendiendo a la categoría de la calle en que radique (art. 89).

Queda claro pues que a la hora de determinar el tipo impositivo que corresponde pagar a cada actividad, los ayuntamientos no pueden discriminar atendiendo a su impacto ambiental. En este sentido, y de forma análoga a lo propuesto para el IBI, una propuesta podría ser establecer un coeficiente elevado, lo que resultaría en unos tipos altos y permitiría al ayuntamiento poder establecer un régimen exhaustivo de subvenciones para aquellas actividades con bajo impacto ambiental. Sin embargo, la articulación práctica de esta propuesta no es nada sencilla, pues haría falta encontrar indicadores que sintetizaran el impacto ambiental de las diferentes actividades. Además, todos los municipios excepto Yaiza y Tías, ya tienen los tipos impositivos al nivel máximo, por lo que establecer una propuesta de este tipo supondría para ellos una recaudación inferior.

Otra opción sería subvencionar sólo algunos tipos concretos de actividades que destacaran mucho por su bajo impacto ambiental (actividades del sector de las energías renovables, de la agricultura biológica...). O aplicarlo solo en el sector turístico, subvencionando parte del impuesto de aquellos hoteles que dispongan de una certificación ambiental.

Otra propuesta, si se pretende desincentivar la actividad económica en zonas geográficas específicas, es definir unos índices elevados para esas áreas. Esto puede ser relevante en zonas ya muy sobrecargadas de actividad turística o para zonas que se quiere evitar que lleguen a ese mismo extremo. Los ayuntamientos de Lanzarote ya tienden actualmente, en general, a hacer pagar más en aquellas zonas de mayor afluencia turística. Finalmente, es interesante

mencionar la idea desarrollada en Calvià (Baleares), la cual, además de ser aplicable sobre el IAE, es conceptualmente trasladable también a otros tributos. Calvià aumentó un 15% la recaudación del IAE y ese incremento es destinado a una bolsa que es gestionada por el propio sector empresarial (y que en ese caso tiene como destino finalista la promoción del turismo de invierno, aunque en Canarias serían lógicos otros usos)<sup>105</sup>. Una propuesta de este tipo es ambiental o no en función de cómo se gaste el dinero recaudado.

### c) Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

La LHL establece un tercer y último impuesto a recaudar obligatoriamente por los ayuntamientos, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Se trata de un tributo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza (ver 2.D.2.2.2).

Los ayuntamientos podrán incrementar las cuotas a pagar (establecidas en la ley, de acuerdo a la tipología y potencia de los vehículos) mediante la aplicación de unos coeficientes definidos en la misma ley y que son función de su población de derecho.

Desde el punto de vista de desincentivar el uso de automóviles en la Isla, este impuesto debería incrementarse hasta su tope legal. En estos momentos ningún ayuntamiento está gravando a ese nivel, con lo que los coeficientes a aplicar en los diferentes municipios podrían legalmente llegar a ser:

Tabla 3.1. Coeficientes en vigor del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

	Teguise	Haría	Arrecife	Yaiza	Tianjo	Tías	San Bartolomé
Coeficiente IVTM	1,7	1,6	1,8	1,7	1,6	1,7	1,7

Como en el caso del IBI, más allá de cuál es el tipo impositivo, creemos interesante avanzar en el principio de la diferenciación tributaria según criterios ambientales. La propia ley prevé que las ordenanzas fiscales puedan regular una bonificación de hasta el 50 % de la cuota del Impuesto, incrementada o no, en función de la clase de carburante que consuma el vehículo, así como de las características de los motores de los vehículos y la incidencia de ambos aspectos sobre el medio ambiente<sup>106</sup>. En Lanzarote aún no existe ningún ayuntamiento que haya trasladado esta disposición (fruto de un cambio reciente en la LHL) a las ordenanzas. Son varios los municipios españoles que si lo están haciendo, por ejemplo, Vilanova i la Geltrú (Barcelona) que en las ordenanzas establece esa bonificación para vehículos eléctricos o bimotores y vehículos a gas.

Propuestas de ambientalización de este impuesto mucho más ambiciosas (como el caso de impuesto sobre vehículos alemán, ver anexo 5) podrían igualmente ser desarrolladas, seguramente incluso sin modificación por parte del Gobierno de disposiciones legales de ámbito nacional. Si los vehículos se

*Para desincentivar el uso de automóviles en la isla el IVTM debería incrementarse hasta su tope legal, al que en estos momentos ningún ayuntamiento llega*

*En general debería gravarse más las nuevas construcciones que las rehabilitaciones, que podrían acogerse a subvenciones dado el enorme incentivo que crea actualmente la RIC*

clasifican según categorías ambientales por ejemplo, un tipo de clasificación sencilla, y que proponemos, es atendiendo a las emisiones de CO<sub>2</sub> previstas por 100 kilómetros de recorrido, podría aplicarse la cuota impositiva más elevada que permite la ley para los vehículos “más sucios” y a los otros reducirse aplicando subvenciones; dado que no se está aplicando la cuota máxima legal ello podría diseñarse en principio sin pérdida de ingresos fiscales.

#### **d) Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras**

Como se discutió en el apartado 2.D.2.2.2 el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento. Es un impuesto que los ayuntamientos pueden establecer de forma voluntaria, a diferencia de los tres que acabamos de describir, cuya imposición es preceptiva.

La base imponible mínima del 2 por ciento del coste real de la obra, definida por la LHL, puede ser aumentada por los ayuntamientos hasta unos límites máximos definidos por la misma ley (art. 103). En cuanto a los aspectos a discutir desde un punto de vista ambiental, este impuesto guarda similitudes con la tasa por otorgamiento de licencias urbanísticas. Igualmente supone una forma fácil de conseguir importantes ingresos para las arcas municipales e igualmente puede generar un incentivo perverso en los municipios a favor de urbanizar sin más criterio que el inmediateista recaudatorio. Como ya hemos dicho para esa tasa, este incentivo perverso se minimizaría si los municipios garantizaran el grueso de su suficiencia financiera mediante otros ingresos (IBI, IAE, IVTM...).

Por eso desde un punto de vista ambiental aconsejamos que los municipios de Lanzarote establezcan el tipo legal máximo para este impuesto. Esta propuesta está en consonancia con lo propuesto en el dictamen "Límites a la utilización de segunda residencia por foráneos" (Fajardo, 2001). De hecho, Arrecife, San Bartolomé, Tegui, Tinajo y Tías ya tienen establecido este impuesto a ese nivel máximo. Sugerimos que los municipios de Haría y Yaiza, también adopten la misma medida:

**Tabla 3.2. Propuesta de tipos para el Impuesto sobre Construcciones**

	Haría	Yaiza
Tipos de gravámenes propuestos para el Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	2.4%	2.8%

Desde el punto de vista de las subvenciones, se puede incidir ambientalmente definiendo una serie de prácticas que den derecho a una subvención total o parcial del impuesto (básicamente aspectos diversos de construcción bioclimática y de obras relacionadas con el ahorro energético y la instalación de energías renovables). En general deberían gravarse más las nuevas construcciones que las rehabilitaciones, que podrían acogerse a subvenciones si se quieren incentivar éstas últimas, lo cual es especialmente importante dado el enorme incentivo que crea actualmente la RIC (ver 2.D.1 y 3.A.2.3) para el

desarrollo de construcciones de nueva planta. Algunos ayuntamientos han incidido sobre el impacto ambiental de las nuevas construcciones mediante disposiciones no fiscales, sino normativas. Éste es el caso de Barcelona (y de otros municipios de Catalunya) en que la llamada ordenanza solar obliga a instalar placas de captación de energía solar en las nuevas edificaciones. Sevilla y, en menor grado Madrid, entre otros, han adoptado iniciativas en la misma dirección. Con el clima del que goza Lanzarote, una medida de este tipo no solo sería ambientalmente muy positiva, sino también económicamente rentable.

San Bartolomé cuenta con *Ordenanzas particulares de edificación de suelo urbano* en donde se regulan la tipología, condiciones de edificación y condiciones de uso de las diferentes áreas, y a su vez zonas, en las que se divide el municipio, atendiendo también al ordenamiento establecido por el Plan Insular de Ordenación de Lanzarote (PIOL). No se especifican criterios dirigidos a la mejora del medio ambiente.

### 3.A.2.1.3. Recargos Locales

La Ley Reguladora de las Haciendas Locales prevé la posibilidad de que los municipios establezcan recargos locales sobre los impuestos propios de la Comunidad Autónoma<sup>107</sup>. En este sentido si el Gobierno Autónomo canario estableciese impuestos ambientales, los ayuntamientos se dotarían de una nueva posibilidad de ambientalizar su fiscalidad local. Algunos ejemplos de impuestos autonómicos podrían ser el canon sobre vertederos catalán (en fase de aprobación) o el impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente de Castilla-La Mancha (*ver anexo 3*) o de Galicia.

### 3.A.2.2. Propuestas de “ambientalización” de la fiscalidad del Cabildo

El Cabildo puede incidir fiscalmente sobre aspectos ambientales esencialmente a partir de la facturación del agua y de los servicios de tratamiento de residuos. A esto dedicamos los dos apartados de este punto. Apuntamos algunas ideas más en el apartado final.

#### 3.A.2.2.1. Agua

El nivel y estructura de las tarifas del agua se puede convertir bien diseñado en un interesante instrumento económico para incentivar el ahorro de agua. Dado que la demanda de agua respecto al precio suele ser bastante inelástica, al menos a nivel doméstico y turístico y sobre todo a corto plazo, no se deben exagerar los efectos del precio sobre el consumo. Sin embargo, es muy importante que los precios den señales en la misma dirección que el conjunto de la política ambiental.

Por lo que se refiere al nivel global de tarifas, el primer principio a cumplir sería siguiendo la Directiva Europea 2000/60/CE que, como mínimo, el consumo de agua no estuviese monetariamente subvencionado, es decir, que en conjunto los usuarios pagasen los costes monetarios totales del ciclo del agua. Decimos como mínimo en la medida en que, al tratarse de una actividad muy generadora de impactos ambientales, la simple cobertura de costes monetarios puede considerarse que es una subvención ya que no se internalizan los costes ambientales. La situación actual de Lanzarote, de desalinización marina a partir

*El primer principio a cumplir sería que, como mínimo, el consumo del agua no estuviese monetariamente subvencionado y que los usuarios pagasen los costes monetarios totales del ciclo del agua*

*Incluso sin tener en cuenta los impactos ambientales, en Lanzarote se está ofreciendo agua por debajo de su coste, al menos para los consumidores domésticos*

### Cuadro resumen 3.1. Síntesis de las principales propuestas de ambientalización de la fiscalidad municipal

TRIBUTOS	PROPUESTA
<b>TASAS:</b>	
Tasa de basuras	Pago por generación para grandes generadores y zonas de urbanismo poco denso Base imponible correlacionada estadísticamente con la generación Incrementar la tasa de vertido
Tasa por otorgamiento de licencias urbanísticas	Situarlo a su nivel legal máximo, especialmente para establecimientos turísticos
Tasas por aparcar en la vía pública	Desincentivar aparcamiento mediante la extensión de las zonas azules, favoreciendo residentes Generalizar una tasa por Otorgamiento de licencias y autorizaciones de vehículos de alquiler
Otras tasas	Extensión de tasas por la explotación comercial de playas Extensión de tasas por sacas de arena y otros materiales
<b>IMPUESTOS:</b>	
Impuesto de Bienes Inmuebles	Incremento de los tipos con posible subvención de dicho incremento a los edificios ocupados Subvenciones de la cuota por inversiones ambientalmente favorables (placas solares...)
Impuesto de Actividades Económicas	Subvención de algunos tipos concretos de actividades de bajo impacto ambiental Posibilidad de gravar más en las zonas turísticas
Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica	Incremento generalizado de tipos Bonificación según tipo de carburante
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	Crearlos donde no exista Incremento de los tipos Subvenciones de la cuota por inversiones ambientalmente favorables (placas solares...)
<b>PROPUESTA GENÉRICA:</b>	Reducir el nivel de impagados

del petróleo, genera sobre todo impactos de tipo global en forma de emisiones de gases con efecto invernadero. La sociedad de Lanzarote, en perspectiva de futuro, no debería, sin embargo, olvidar estos impactos no sólo por la necesidad de que el compromiso ético respecto a la sostenibilidad se ha de contemplar tanto en relación a las dimensiones locales como globales de la sostenibilidad sino porque en el futuro es de prever (y ya hoy, creemos, sería muy deseable avanzar en este terreno) que el sistema fiscal europeo y estatal tenderá a hacer pagar por dichos impactos.

La conclusión clara del estudio de Estevan (1998) fue que, incluso sin tener en cuenta los impactos ambientales, en Lanzarote se está ofreciendo agua claramente por debajo de su coste al menos para la inmensa mayoría de los consumidores domésticos.

Por otro lado, las tarifas no se actualizan desde 1984<sup>108</sup>, lo que supone que, si tenemos en cuenta los cambios en el nivel general de precios, el agua en Lanzarote es hoy es relativamente mucho más barata que en 1984. Esto es paradójico dado que el debate sobre la necesidad de un uso más eficiente del agua ha crecido precisamente en los últimos años.

Por otro lado, los costes del ciclo del agua dependen de las decisiones que se adopten y un programa ambicioso de gestión de la demanda los aumentaría al menos a corto plazo.

Por ejemplo, medidas decididas en campañas de ahorro, mejoras en las redes de distribución, separación de redes..., que se proponen en la *Estrategia Lanzarote en la Biosfera* claramente exigirían importantes inversiones que, aunque en el futuro implicarían ahorros de agua, deberían financiarse y el mejor instrumento para hacerlo es mediante las tarifas del agua. Incluso posibles proyectos de desarrollo de fuentes energéticas alternativas (como la fotovoltaica o la eólica, en la línea que ya ha empezado a trabajar *Inalsa*) pueden considerarse indirectamente como costes de proveer agua con menores impactos ambientales. Por tanto, creemos que el nivel de precios debería aumentar de forma importante y generalizada al menos para el sector doméstico que, como veremos, paga una tarifa mucho menor.

En Lanzarote existen dos tarifas claramente diferenciadas, una doméstica y otra industrial/turística mucho más elevada. Una particularidad a destacar es que las residencias en las cuales el titular no está empadronado están sometidas a la tarifa mayor, la turística, lo que penaliza de forma adecuada, en nuestra opinión, a las segundas residencias.

Además de la estructura tarifaria en cada uno de estos casos, que es lo que sobre todo nos interesa discutir y a lo que dedicaremos los próximos apartados, una reflexión interesante es en qué medida está justificado que el sector turístico tenga unas tarifas que en promedio como mínimo doblan a las domésticas<sup>109</sup>. Si en conjunto, los precios del agua cubriesen todos los costes del ciclo del agua, este desequilibrio representaría una situación clara de “subvención cruzada” contraria en principio a la citada directiva europea según la cual cada grupo de usuarios (agricultores, industriales, domésticos,...) habría de cubrir los costes totales del agua en sus precios.

En nuestra opinión, sin embargo, un cierto desequilibrio está probablemente justificado incluso para similares consumos *per cápita*, pero sería deseable que las mayores diferencias de precios dependiesen precisamente de la mayor o menor eficiencia en su uso en cada domicilio y en cada establecimiento turístico. Estevan (1998, p. 14) estima para 1996 que el consumo medio de la población residente era de 138 litros *per cápita* y de los turistas de unos 215 litros *per cápita*. Para unas tarifas progresivas como las que seguidamente proponemos basadas en los consumos medios por persona, estos consumos “típicos” ya supondrían, incluso sin “discriminación de precios” que el precio medio turístico sería considerablemente más elevado que el doméstico (aunque la diferencia no sería tan acusada como la actual).

Cabe señalar también, como último punto de esta introducción, que hemos constatado preocupación por la proliferación de instalaciones irregulares de desalación de agua en establecimientos turísticos que deberían controlarse de forma estricta, en primer lugar, porque provocan costes sociales en forma de aguas residuales vertidas a la red general. El hecho de que dichos establecimientos estén conectados a la red para tener garantía de suministro y facturen sólo por su consumo en momentos puntuales, representa una clara

*Los tramos en el consumo de agua son poco incentivos en la práctica, puesto que la mayoría de hogares está afectada sólo por el primer tramo, 1,5€/m<sup>3</sup> para 500 litros diarios*

*Nuestra propuesta es de una reforma importante, siguiendo el principio de tarifas progresivas, marginalmente crecientes a medida que aumenta el consumo*

injusticia en la medida en que no contribuyen adecuadamente a financiar los elevados costes generales que generan. Pero, además, la existencia de esta forma alternativa de provisión de agua haría poco efectiva cualquier reforma penalizadora de los consumos elevados porque entonces serían precisamente los establecimientos menos ahorradores los que tendrían más incentivos para “escaparse” de las tarifas de la red general de suministro.

### **La tarifa de agua doméstica**

En el caso doméstico, lo principal es cómo definir una estructura tarifaria que sea sensible a la demanda social de consumos básicos a precios bajos (un principio contemplado en la citada directiva europea) y que al mismo tiempo sea incentivadora<sup>110</sup> del ahorro. Los dos principios, lejos de ser incompatibles, pueden conciliarse de forma clara. De hecho, lo que pasa actualmente en muchas localidades es que se da al mismo tiempo una estructura que se caracteriza tanto por ser socialmente injusta como por ser ambientalmente poco incentivadora.

Es esta situación la que se está replanteando, con algunas experiencias prácticas interesantes, en el conjunto de la Unión Europea y la OCDE. Así, en un informe elaborado para la OCDE sobre precios del agua para uso doméstico, Herrington (1999) concluía: “La mayoría de países de la OCDE están haciendo progresos hacia sistemas de precios del agua doméstica que reflejen mejor los costes sociales marginales de la provisión del servicio y estimulando mayor eficiencia económica y un uso más sostenible del recurso agua. En los años recientes se han desarrollado también políticas innovadoras para hacer frente a cuestiones de equidad social.

Por tanto, parece haber un movimiento general que se aleja de los precios del agua que sólo buscan generar ingresos y se orientan hacia el uso de las tarifas para conseguir un más amplio conjunto de objetivos económicos, ambientales y sociales”.

En el caso de Lanzarote, actualmente existe una tarifa lineal (de 1,05 euros por m<sup>3</sup> incluyendo la tarifa de alcantarillado) para prácticamente todos los hogares puesto que los tramos de precios más elevados se aplican sólo para consumos muy elevados (1,50 euros por m<sup>3</sup> para los consumos de entre 30 y 40 m<sup>3</sup> bimensuales, es decir 500 y 666,6 litros diarios y 2,70 euros para los superiores). Estos tramos son claramente poco incentivadores en la práctica puesto que la inmensa mayoría de hogares están afectados únicamente por el primer tramo, ya que 500 litros de consumo es un valor muy elevado para los hogares de menos de 4 miembros (*ver tabla 3.3*).

Otra característica es que existe un mínimo de facturación de 6 m<sup>3</sup> bimensuales o sea 100 litros diarios. Este mínimo de facturación equivale a una cuota fija que da derecho a un consumo básico, lo que creemos que es una característica deseable ya que sólo penaliza a las residencias vacías o a segundas residencias que están muy poco utilizadas o que sólo lo están estacionalmente<sup>111</sup>. Al no sumarse como cuota fija al consumo desde la primera unidad, se evita el efecto regresivo y desincentivador de actuar como un coste fijo que se reparte entre más unidades cuanto mayor es el consumo, es decir, que tiende a reducir el precio medio cuanto más elevado es el consumo.

En cuanto a la tarifa aplicada, como ya hemos apuntado, su carácter es lineal, de forma que los esfuerzos por ahorrar agua se ven para la inmensa mayoría de hogares sólo compensados de forma proporcional, es decir, si alguien ahorra un 25% en su consumo de agua, entonces su factura disminuye en exactamente un 25%.

Nuestra propuesta es de una reforma importante de las tarifas siguiendo el principio de tarifas progresivas, es decir, marginalmente crecientes a medida que aumenta el consumo. Los primeros consumos, los más básicos, serían los que tendrían precios menores mientras que el precio marginal de utilizar agua crecería a medida que nos alejáramos de estos consumos más básicos de forma que se cumpliría el doble objetivo de mantener los consumos básicos a precios muy asequibles e incentivar el esfuerzo ahorrador con reducciones de la factura más que proporcionales.

Una dificultad práctica de la propuesta es que para plantearla de forma afinada se requiere tener en cuenta el número de miembros del hogar, es decir, los precios marginales deberían diseñarse en función de los litros de consumo *per cápita* y no de los totales por hogar. La razón es que lógicamente lo que para una persona que vive sola puede considerarse consumo "necesario" no lo es para una familia de tres personas. Lo ideal sería tener en cuenta directamente datos padronales de tamaño del hogar para aplicar unas u otras tarifas<sup>112</sup>.

Si ello plantea problemas demasiado grandes<sup>113</sup> podría optarse por establecer tarifas inicialmente iguales para todos los hogares (suponiendo que viven una o dos personas, por ejemplo) y dejar a aquéllos en los que hay más miembros la posibilidad de demostrar su situación para adaptar las tarifas<sup>114</sup>.

No es función de este informe hacer propuestas detalladas de tarifas de agua, pero sí queremos discutir líneas de reforma. A continuación presentamos a título de ejemplo (y no de propuesta)<sup>115</sup> una simulación numérica que cumple los principios apuntados para compararla con la situación actual.

Nuestro ejemplo cumple el tipo de estructura explicado y el hecho que el precio del agua doméstica sería (excepto para consumos igual o inferiores a 100 litros diarios) significativamente más elevado, aunque por supuesto un aumento de la magnitud del ejemplo debería, en caso de decidirse, implantarse de forma gradual, debatida y dando al mismo tiempo información sobre sistemas de ahorro de agua.

El ejemplo planteado está pensado para un hogar de dos personas (aunque también pensamos que podría aplicarse bien a todos los hogares con una o dos personas, en cuyo caso los hogares unifamiliares se verían beneficiados con un precio más reducido para consumos *per cápita* similares, ello simplificaría mucho el sistema y socialmente se puede considerar justificado en muchos casos).

La *Tabla 3.3* resume las características actuales de la tarifa y la *Tabla 3.4* el ejemplo alternativo:

*Un establecimiento con 200 plazas podría pagar un primer bloque con tarifa muy baja para un consumo de 1.000 litros diarios y la tarifa marginal podría subir cada 500 litros de consumo adicional*

*En la actualidad, el servicio que presta Zonzamas es deficiente y el importe de la tasa no sería suficiente para pagar el funcionamiento de un vertedero con tecnologías de reducción del impacto*

Tabla 3.3. Tarifa actual del agua (incluye tarifa de alcantarillado)

Consumo bimensual (m <sup>3</sup> )	Consumo diario (litros)	Tarifa (€/m <sup>3</sup> )
0-30	0-500	1,05*
30-40	500-666,66	1,50
Más de 40	Más de 666,66	2,70

\* 6 m<sup>3</sup> (100 litros diarios) de mínimo de facturación

Tabla 3.4. Ejemplo de tarifa alternativa (incluye tarifa de alcantarillado)

Consumo bimensual (m <sup>3</sup> )	Consumo diario (litros)	Tarifa (€/m <sup>3</sup> )
0-6	0-100	1,05*
6-9	100-150	1,25
9-12	150-200	1,75
12-15	200-250	2,25
15-18	250-300	2,75
18-21	300-350	3,25
21-24	350-400	3,75
24-27	400-450	4,25
27-30	450-500	4,75
30-33	500-550	5,25
33-36	550-600	5,75
Más de 36	Más de 600	6,25

\* 6 m<sup>3</sup> (100 litros diarios) de mínimo de facturación

(El gráfico 3.1. muestra la comparación entre la tarifa ahora vigente y el ejemplo alternativo)

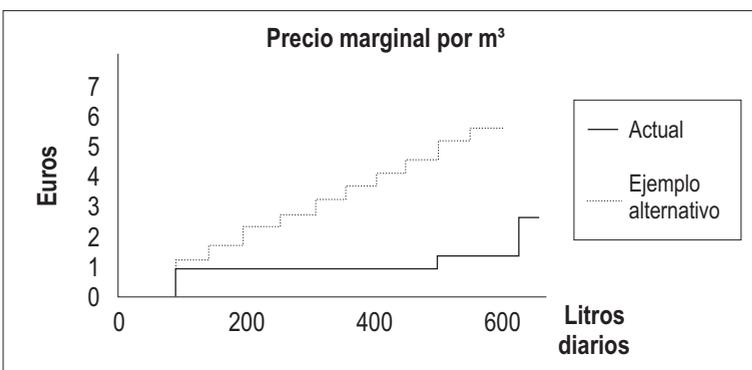
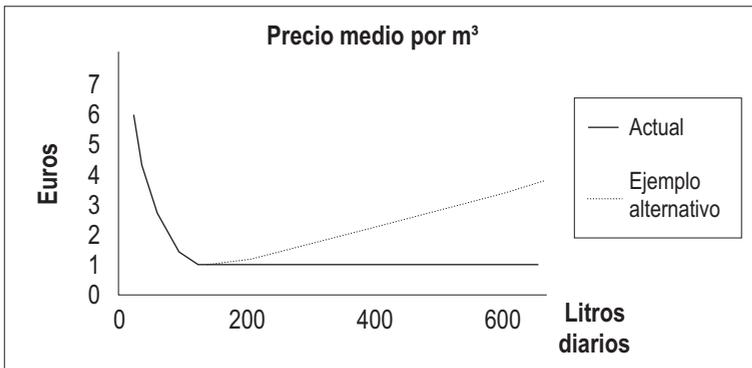
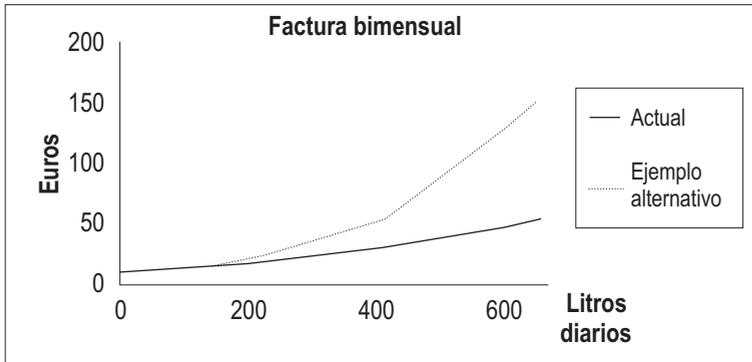
Con la tarifa alternativa aquí planteada cualquier ahorro de agua (una vez superado el muy bajo consumo de 100 litros diarios) se vería correspondido con un ahorro monetario más que proporcional al ahorro de agua.

Por ejemplo, una familia de dos personas con un consumo elevado de 20 m<sup>3</sup> bimensuales (unos 166,6 litros diarios *per cápita*) que consiguiese reducir el consumo en un 40% hasta un nivel tan bajo como 12 m<sup>3</sup> (100 litros diarios *per cápita*) se ahorraría el 58,4% de la factura cuando ahora el ahorro es del mismo 40%.

### La tarifa de agua turística

El consumo de agua por la actividad turística está sujeto a una tarifa aún más sencilla: una tarifa lineal de 1,80 euros (sin contar la tarifa de alcantarillado e igualmente con un mínimo de facturación de 6 m<sup>3</sup> bimensuales) lo que supone que en general el consumo turístico paga bastante más que el doméstico y contribuye a la recaudación por consumo de agua mucho más que proporcionalmente a su participación en el consumo total.

Gráfico 3.1. Comparación entre la tarifa actual del agua y el ejemplo alternativo



*Los sistemas de bonificación-penalización son dinámicos ya que los que reciben compensaciones dejarán de percibirlos si no continúan disminuyendo su afectación al medio*

Nuestra propuesta consiste en diseñar unas tarifas sobre el sector turístico que tomen en consideración el número de plazas de cada establecimiento. Las tarifas podrían seguir el mismo diseño que las domésticas pero la cantidad de metros cúbicos a partir de los cuales se aplicaría cada tramo creciente variaría según el número de plazas. Por ejemplo, un establecimiento con 20 plazas turísticas podría tener un primer bloque con una tarifa muy baja para un consumo máximo de 1.000 litros diarios y la tarifa marginal podría subir de forma importante cada 500 litros de consumo adicional (es decir cada 25 litros por plaza turística).

Tanto para consumo doméstico como de establecimientos turísticos, el hecho de establecer tipos marginalmente crecientes con el consumo es coherente con la consideración de la capacidad económica del contribuyente<sup>116</sup>, puesto que existe una correlación entre el consumo de agua y el nivel de renta, ya nos refiramos a renta familiar o a categoría de establecimiento turístico.

### **3.A.2.2.2. Residuos**

La otra cuestión ambientalmente clave sobre la que el Cabildo tiene capacidad de incidir son los residuos urbanos, pues actualmente ya está cobrando una tasa que pagan básicamente los ayuntamientos por la utilización del Vertedero Insular de Zonzamas.

En la actualidad el servicio que presta esta instalación es deficiente y el importe de la tasa sin duda no sería suficiente para pagar el funcionamiento de un vertedero que incorporase las tecnologías de reducción del impacto más avanzadas. Además, las tarifas de uso de vertedero no tienen en cuenta ni sirven para reparar los costes ambientales (en forma de contaminación atmosférica, del suelo y agotamiento de las materias primas) que estos ocasionan, y que son sin duda más importantes que los exiguos costes monetarios que se cobran por su utilización. Así pues, desde la óptica de un tratamiento ambientalmente adecuado, debería considerarse una prioridad minimizar el uso de esta instalación.

Una primera opción en este sentido sería aumentar el importe de la tasa. Dado que ésta no puede (por una cuestión legal) superar el coste del servicio prestado, este incremento debería ir acompañado de mejoras en el vertedero que justificasen este aumento (mejor impermeabilización, recuperación y depuración de lixiviados, recuperación de metano, tratamiento previo...).

Una segunda opción podría ser que los municipios, de acuerdo con el Cabildo, decidiesen participar de un sistema de repartición de los costes de utilización conjunta de esta instalación que no sólo fuese función como ahora del peso de lo aportado, sino que penalizase la excesiva generación *per cápita* de residuos en los municipios y favoreciese la reducción y el reciclaje. Esto se podría articular mediante un sistema de bonificación-penalización.

Los sistemas de bonificación-penalización (b/p) persiguen favorecer aquellas actividades (o productos) más respetuosos ambientalmente a costa de las que lo son menos. Se trata de gravar las actividades ambientalmente más perniciosas, transfiriendo lo recaudado a las actividades más inocuas, de modo que respecto a la situación inicial éstas pasan a ser más competitivas. Cuanto

más perjudicial ambientalmente sea una actividad (o producto) más se grava y cuanto más inocua más se subsidia, cancelándose bonificaciones y penalizaciones, de tal modo que la medida es globalmente neutra presupuestariamente para la Administración que la establece<sup>117</sup>, que tan sólo asume los gastos de gestionar el sistema.

Los sistemas de bonificación-penalización son dinámicos, ya que los que en un instante reciben compensaciones dejarán de percibir las si no continúan disminuyendo su afectación al medio, cuando los otros sí lo hacen. Así pues, existe un incentivo constante sobre los diferentes agentes sometidos al sistema b/p que estimula la mejora de prácticas. Cuanto mayor sea el importe de las primas y las penalizaciones mayor será el efecto incentivo generado y los avances ambientales que de ello se derivarán.

Los sistemas b/p se han aplicado en el ámbito de los vehículos, para discriminarlos en función de su consumo (por ejemplo, en Maryland, EUA<sup>118</sup>), en el ámbito de la eficiencia de los edificios (en California<sup>119</sup>) y su aplicación se ha propuesto en campos como el control de la contaminación, el uso de agua potable o la conservación de la energía<sup>120</sup>.

La propuesta que se desarrolla a continuación para el caso de la repartición de costes de utilización del vertedero sería globalmente neutra para el Cabildo, en el sentido de que con o sin el sistema b/p el total aportado por los municipios sería el mismo<sup>121</sup>. Todo lo que se detalla a continuación está referido a una única escala de tiempo, por ejemplo, bonificaciones, penalizaciones y pagos se podrían hacer efectivos bimestralmente.

Si llamamos *i* a un municipio cualquiera de los 7 que integran el Cabildo, entonces podemos definir unas bonificaciones-penalizaciones b/p, para cada municipio de la siguiente manera:

$$b / p_i = n * \frac{Tm_i}{hab_i} - \frac{Tm_t}{hab_t} * hab_i$$

Donde:

$Tm_i/hab_i$ , toneladas por habitante tratadas del municipio *i* en el vertedero

$Tm_t/hab_t$ , toneladas por habitante tratadas del total de la Isla en el vertedero

B/p, puede ser un valor positivo (penalización) o negativo (bonificación).

*n* es una constante.

Obsérvese cómo al dimensionar las bonificaciones y penalizaciones linealmente en función de la diferencia entre la aportación al vertedero de residuos *per cápita* de cada municipio y del conjunto de la isla:

a) a los municipios que tienen un comportamiento idéntico al comportamiento medio del total insular les correspondería una  $b/p=0$ , de modo que no se verían afectados por el sistema;

b) cuantos más residuos por habitante se traten respecto a la media, más

*La implantación de un sistema de bonificación-penalización contribuiría a incentivar que los ayuntamientos implementasen políticas ambientales encaminadas a reducir y reciclar los residuos*

*Sin embargo, el tipo de inversiones que está favoreciendo la RIC está lejos de tener un impacto positivo sobre el medio ambiente, a diferencia de lo que se desprende de su espíritu*

elevada será la penalización y cuantos menos se traten mayor será la bonificación.

En la actualidad la aportación de cada municipio se calcula como:

$$(pago \text{ sin } b/p)_i = \frac{\text{precio}}{Tm} * Tm_i$$

Donde:

Precio/Tm precio por tonelada del vertedero  
Tm<sub>i</sub> toneladas llevadas por el municipio i al vertedero

Aplicando el sistema b/p la aportación a efectuar por cada municipio se calcularía como:

$$(pago \text{ con } b/p)_i = \frac{\text{precio}}{Tm} * Tm_i - b/p_i \quad (pago \text{ sin } b/p)_i - b/p_i$$

Tal como se ha definido b/p<sub>i</sub> se cumple que el cómputo de todas las bonificaciones y penalizaciones se cancela:

$$\sum_i \left( \frac{p}{b/p_i} - n * \frac{Tm_i}{hab_i} \right) * Tm_i - \sum_i \left( \frac{p}{b/p_i} - n * \frac{Tm_i}{hab_i} \right) * Tm_i = 0$$

Esto implica que la suma del pago de todos los municipios es igual a la suma de lo que pagarían sin el sistema de bonificación-penalización. Es decir, para el Cabildo como conjunto, el sistema es económicamente neutro.

La implantación de un sistema de este tipo contribuiría sensiblemente a incentivar que los ayuntamientos implementasen políticas ambientales encaminadas a reducir y reciclar los residuos, para poder minimizar su uso del vertedero. La eficacia de una medida de este tipo dependería de la intensidad con que se aplicasen las bonificaciones y penalizaciones y de los costes que supusiera para los municipios avanzar en reducción y reciclaje. Legalmente ésta es una iniciativa posible y tan sólo sería necesario que fuese regulada internamente entre el Cabildo y los municipios.

A la hora de articular en la práctica un sistema de este tipo debería analizarse qué indicador de población utilizar para decidir si tomar la población total incluyendo a los turistas, la residente o un indicador mixto. Alternativamente, se podría establecer un límite máximo de generación de residuos *per cápita* a partir del cual se tuviera que pagar una penalización, a modo de lo que se ha hecho en la región Valona (Bélgica)<sup>122</sup>. En un sentido parecido está la experiencia de la Mancomunidad de San Marcos (País Vasco), en que se penaliza muy fuertemente la aportación de residuos no separados en origen al vertedero.

### 3.A.2.2.3. Otros

El régimen de los coches de alquiler sin conductor depende del Cabildo, que es quien ostenta la competencia de otorgar las autorizaciones y de la Comunidad Autónoma, que mediante la Ley /1995 de Ordenación del Turismo de Canarias, donde incluye esta actividad entre las actividades turísticas complementarias. Igualmente existe el Decreto 159/1996, de 4 de julio, regulador de la actividad y régimen de autorizaciones de empresas de arrendamiento sin conductor de vehículos de viajeros (B.O.C. 93, de 2 de agosto de 1996), que regula esta actividad y dispone la concesión de autorizaciones. Mediante las tarifas a cobrar por la autorización y otras medidas de carácter más normativo, se puede también incidir en esta cuestión.

Por otro lado, el Cabildo podría incidir también sobre aspectos energéticos. Para ello, dado que no tiene potestad para desarrollar política de precios, sería necesario adoptar una posición más activa, constituyéndose en productor y/o comercializador de servicios energéticos (electricidad, calor, frío...). Una iniciativa de este tipo es la desarrollada por el municipio de Saarbrücken en Alemania (ver Anexo 2).

### Cuadro resumen 3.2. Síntesis de las principales propuestas de ambientalización de la fiscalidad del Cabildo

VECTOR AMBIENTAL	PROPUESTA
AGUA	<p>El coste del ciclo del agua deberá cubrirse con las tarifas que pagan los usuarios</p> <p>Las tarifas deberán revisarse más a menudo</p> <p>Para consumos domésticos tarifas progresivas basadas en consumos medios por persona, incentivadoras del ahorro. Consumos básicos baratos</p> <p>Cuota fija absorbible con la primera unidad de consumo</p> <p>Controlar la proliferación de instalaciones irregulares de desalación</p> <p>Tarifas del sector turístico que consideren el número de plazas del establecimiento</p>
RESIDUOS	<p>Incrementar tasa del Vertedero de Zonzamas</p> <p>Penalizar más los residuos aportados sin recogida selectiva previa</p> <p>Repartir los costes de tratamiento de los residuos entre municipios aplicando un sistema de bonificación-penalización</p>

### 3.A.2.3. Propuestas de “ambientalización” de la fiscalidad a nivel autonómico

Para terminar el apartado dedicado a la ambientalización de la fiscalidad existente nos centraremos en las opciones de las que dispone la Administración autonómica. Para ello analizaremos tanto los tributos propios como aquéllos de titularidad estatal que son gestionados por la Comunidad Autónoma.

La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), tiene competencia exclusiva para el establecimiento de los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias<sup>123</sup>, aún tratándose de

*Más preocupante aún es que la RIC ha sido empleada en buena parte para desarrollar nueva construcción, mucha de ella alojativa, que es el mayor impacto ambiental sobre Lanzarote*

*La mayor parte de los conceptos a los que se aplica un tipo cero del IGIC se encuentran entre los que más generan un mayor impacto ambiental*

tributos de titularidad estatal. Igualmente es muy relevante desde el punto de vista ambiental el destino a que se dedica lo recaudado.

### **3.A.2.3.1 Reserva para Inversiones en Canarias**

Sin duda el instrumento cuya reforma sería más relevante desde un punto de vista ambiental es la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC)<sup>124</sup>.

Actualmente la ley posibilita tres tipos de inversión mediante los cuales se puede acceder a los descuentos que posibilita la RIC, lo que se podría traducir en tres vías para incidir favorablemente en la protección del medio ambiente. En cuanto a la adquisición de activos fijos que contribuyesen a la protección y defensa del medio ambiente, la influencia sería directa en tanto que serían los propios activos los que contribuirían directamente a su mejora y protección. Estos activos no tienen porqué ser necesarios para el desarrollo de las actividades empresariales del sujeto pasivo, por lo que podrían tratarse incluso de activos que no tuvieran que ver con la actividad de la empresa.

Las otras dos vías tienen una materialización diferente. Así, mediante la suscripción de valores o anotaciones en cuenta de deuda pública de las Instituciones Públicas Canarias destinada a financiar inversiones de mejora y protección del medio ambiente, y que se pueden beneficiar (como ya está pasando) de tipos de interés particularmente bajos, el efecto benefactor sobre el medio ambiente sería indirecto y derivaría de las inversiones que realizasen los entes emisores de la Deuda Pública. Éste constituye un novedoso mecanismo dentro del campo de la protección fiscal del medio ambiente, valiéndose conjuntamente de dos instrumentos financieros como son el tributo y la deuda pública.

La tercera posibilidad de materialización de la dotación a la reserva, referida a la suscripción de acciones o participaciones en el capital de sociedades que se desarrollen en el archipiélago, podría incidir en la protección del medio ambiente también de forma indirecta, a través de las inversiones que de acuerdo a lo previsto por la Ley realizase el capital privado. Sin embargo, el tipo de inversiones que está favoreciendo la RIC está lejos de tener un impacto positivo sobre el medio ambiente, a diferencia de lo que se desprende de su espíritu. El mismo hecho de que hasta el 90% del beneficio de las sociedades o empresarios individuales quede exento de tributación, siempre y cuando la cantidad correspondiente al beneficio exonerado se destine a la adquisición de determinados bienes de inversión o de determinados activos financieros es coherente con la idea de que el crecimiento económico *per se* promocionará el desarrollo de Canarias. Sin embargo, el debate presente en la isla de Lanzarote se centra justamente en los límites de este crecimiento y la calidad del desarrollo que se busca.

Más preocupante aún es que la RIC ha sido en muy buena parte empleada para desarrollar nueva construcción, mucha de ella nueva planta alojativa, que es probablemente el mayor impacto ambiental sobre la isla -por la ocupación de suelo- y motor de otros. Es incluso razonable pensar que, de hecho, gran parte de esta construcción no se hubiera realizado si la decisión de llevarla a cabo hubiera respondido a la demanda existente, sin verse condicionada por este poderoso incentivo, que no deja de constituir una enorme subvención implícita.

Puede pues argumentarse que la RIC ha sido uno de los motores del crecimiento urbanístico en Lanzarote, y hay actores en la isla que consideran que su simple desaparición supondría una mejora ambiental en sí misma.

Sin embargo, la potencia de un instrumento como éste hace que con un planteamiento que se traduzca en la práctica en resultados diferentes a los actuales pueda convertirse en un instrumento que contribuya a la conservación del medio ambiente insular. Actualmente, ya se admite en Lanzarote que el crecimiento económico puramente no se traduce en mejor calidad de vida. Se argumenta la necesidad de un modelo en el cual el desarrollo económico no sea incongruente con la preservación de valores ambientales, sino que caminen paralelamente. Por tanto, si el desarrollo depende también de criterios ambientales, entonces las medidas fiscales de promoción del desarrollo económico y social deberían contemplar el medio ambiente.

En este sentido se deberían modificar los criterios que permiten acogerse al beneficio fiscal. Hasta el momento se han hecho lecturas de la RIC, probablemente incorrectas, en el sentido que las inversiones en rehabilitación de planta alojativa no pueden en general aprovecharse del beneficio fiscal. Lo que sí es cierto es que la Ley limita estas inversiones en el sentido de que los bienes objeto de rehabilitación no deban haberse beneficiado anteriormente de la RIC o de que deban implicar una mejora tecnológica (lo que a lo sumo solo tendría sentido para algún tipo de activos fijos, no en general). Si la RIC se mantiene, claramente la rehabilitación de planta existente debería entrar en los criterios de inversión admitidos y sin las restricciones actualmente existentes.

Un paso más atrevido, pero que sin duda habría que dar si lo que se quiere realmente es limitar la nueva construcción, es prohibir que la RIC sea utilizada para la construcción de nueva planta, es decir, prohibir que el beneficio exonerado se destine a este fin. De hecho, esto sería bien coherente con la finalidad de preservación del medio ambiente a la que debe servir este instrumento.

Este ejemplo de las rehabilitaciones versus nuevas construcciones no es más que un caso particular de una problemática más amplia: si las inversiones privadas que básicamente se guían por un cálculo monetario de beneficios monetarios esperados deben promocionarse de forma general con el único requisito de llevarse a cabo en las Islas Canarias.

Nuestra opinión es que si bien es justificado un trato fiscal favorable, debería existir algún filtro ambiental, aunque es una cuestión abierta cómo ello se controla, que impida considerar a cualquier inversión en bienes de activo fijo como posible beneficiaria de la desgravación; en cambio, no parece que se justifique que la ley excluya la posibilidad de considerar como bienes aptos para materializar la Reserva a otros gastos que no sean en bienes de activo fijo de diverso tipo, por ejemplo, investigación y desarrollo o formación y educación sobre cuestiones ambientales.

Por tanto, nuestra propuesta no es en genérico limitar las inversiones beneficiarias de la RIC sino limitarlas en unos casos y ampliarlas en otros, atendiendo a criterios ambientales.

*Si se desea que el archipiélago vaya evolucionando hacia una gestión energética más sostenible, habrá que cuestionar las subvenciones que priman fuentes fósiles agotables de energía*

*Otro aspecto clave de la transición hacia una fiscalidad más ambiental en el archipiélago es el desarrollo de tributos ecológicos propios*

El otro posible destino de la reinversión es la suscripción de valores o anotaciones en cuenta de deuda pública de las Instituciones Públicas Canarias. En este caso el gasto es planificado y debería ser compatible con los principios del desarrollo sostenible a los que teóricamente las administraciones se adhieren y entre las prioridades debería estar el financiar inversiones de mejora y protección del medio ambiente (incluyendo posibles rescates de derechos edificatorios). En este caso sí parece poco justificada la limitación de que sólo se destine como máximo un 50% de las dotaciones.

Otra opción para la RIC sería permitir inversiones en países en desarrollo cercanos (Marruecos, Mauritania, Cabo Verde...), si bien parece claro que esta opción sería difícil de encajar en el ya frágil marco legal que la regula.

Finalmente una propuesta del todo nueva a desarrollar mediante la RIC sería permitir que uno de los motivos de inversión que pudiese acogerse a ella fuese la cesión de una parte de los impuestos desgravados al fondo medioambiental (*ver apartado 3.B.1*) lo que formalmente quizás podría encajarse legalmente como una especie de “deuda pública con tipo de interés negativo”. Como hemos explicado en el *apartado 2.D.1.5.1*, si una empresa gana 100 € de impuestos y dota la RIC con los restantes 90 €, tiene un ahorro fiscal que puede situarse en el 35%. Si dichos 90 € (o la cantidad máxima que se fijase) se dotasen al fondo medioambiental a cambio de que se devuelvan posteriormente, por ejemplo, 80€, el resultado neto sería que el ahorro fiscal de 31,5 € ( $90€ \times 35\%$ ) se divide entre una desgravación de 21,5 que retornan a la empresa y 10 que representan un ingreso neto para el fondo. Se trataría de una medida con una enorme capacidad de generación de recursos para el fondo medioambiental, permitiendo además a los beneficiarios de la RIC un ingreso menos rentable pero sin los riesgos que conllevan otro tipo de inversiones (aunque, desde luego, no podría competir con emisiones de Deuda Pública a tipo de interés positivo).

Esta vía tan indirecta para conseguir desviar dinero acogible a la RIC a inversiones públicas lleva a reflexionar sobre porqué no plantear de forma más directa que se reduzca la inversión privada acogible a la RIC (y que muchas veces tienen efectos contraproducentes) y en contrapartida el Gobierno central permita que estos fondos cuyo objetivo es promocionar el desarrollo- se canalicen hacia inversiones públicas en las Canarias que cumplan determinadas características. Pero esto precisaría un cambio importante en la propia definición de la RIC.

### **3.A.2.3.2. El Impuesto General Indirecto Canario (IGIC)**

El IGIC, tal como se ha discutido en el *apartado 2.D.1.4.1*, es un tributo de titularidad estatal gestionado por la Comunidad Autónoma de Canarias. Ésta tiene potestad para modificar los criterios de reparto de la recaudación, los tipos dentro de los márgenes establecidos (normalmente por la Ley de Presupuestos) e incluso hay quien opina que puede modificar los propios márgenes o cambiar de categoría algunos de los productos gravados, aunque existen diferentes opiniones al respecto y por tanto no vamos a considerar estas dos últimas opciones.

La modificación de los actuales tipos puede tener sentido desde un punto de

vista ambiental. Muy significativamente, la mayor parte de los conceptos a los que actualmente se aplica un tipo cero se encuentran entre los que generan un mayor impacto ambiental (sobre todo por lo que implica de promoción de actividades intensivas energéticamente): desalinización, entregas de petróleo y derivados, transporte de viajeros y mercancías entre islas... Aunque éste sea directamente un impacto global más que local, el hecho es que se está incentivando y por tanto debería ser revisado. Tampoco hay que menospreciar los efectos indirectos sobre la isla, pues que duda cabe que sobre todo disponer de agua abundante y barata contribuye a afianzar el crecimiento urbanístico que por otro lado se desea limitar.

Algo muy parecido sucede con las actividades gravadas con el tipo reducido, mayormente actividades relacionadas con el sector energético. Este tipo (actualmente 2%) podría incrementarse dentro del mismo margen hasta el límite superior (3%).

Si se desea que el archipiélago vaya progresivamente evolucionando hacia una gestión energética más sostenible, habrá que empezar por cuestionar las subvenciones de facto que priman las fuentes fósiles agotables convencionales y que dificultan sobremanera el avance hacia formas sostenibles de obtención de la energía. Sin perder de vista, además, que la obtención de energía con impacto ambiental nulo es una entelequia, lo que implica que debe primarse por encima de todo la reducción del despilfarro y el uso eficiente, hecho que no es sino un motivo adicional para cuestionar estos tipos impositivos.

De lo recaudado mediante el IGIC, la Comunidad Autónoma distribuye el 49,65% entre los Cabildos Insulares. Los criterios de distribución de este flujo son: el 87,5%, en forma directamente proporcional a la población de derecho; el 2%, en forma directamente proporcional a la superficie; y el resto se reparte en atención al hecho insular, distribuyéndose un 1,5% a cada isla. Una repartición de acuerdo a la población media efectiva, incluyendo la turística, quizás podría ser más acorde a lo recaudado y a la carga real que sufre cada isla, sin embargo podría ser un incentivo adicional para más turismo (y no en "calidad", se defina ésta como se defina, sino en cantidad).

Otra propuesta más ambiciosa para el IGIC sería que parte de la recaudación se destinase a un fondo (que podría ser el fondo ambiental propuesto en 3.B.1 o el Fondo Autonómico de Compensación Territorial y Ambiental descrito en 3.B.5, lo que sería legalmente más fácil de articular).

### **3.A.2.3.3. Otros tributos**

El Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo (ver 2.D.1.4.3) recae sobre consumos específicos y grava las entregas mayoristas de los citados combustibles, cuyo consumo se realice en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

La base imponible está constituida por las cantidades de productos objeto del impuesto y la Ley 9/2001 de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2002, establece la estructura de tarifas y tipos de gravamen, que podrán ser modificados anualmente. Los tipos del impuesto no deberán superar el 75% de los vigentes en la Península y Baleares, incluidos los

*El proceso será complicado sin la implicación del Gobierno autónomo, aunque la capacidad propositiva del Cabildo y el interés de los ayuntamientos pueden ser clave para la implementación de estas propuestas*

*Si los combustibles fósiles tienen una demanda muy inelástica es en buena parte por falta de alternativas, pudiendo contribuir el desarrollo de un transporte público de calidad a que el impuesto sea efectivo en términos de reducir el consumo de estos combustibles*

recargos. En la línea de quitar incentivos al uso derrochador de la energía, hay motivos ambientales suficientes para justificar un aumento de estos tipos. Un aspecto interesante de este impuesto es que ya se le aplicó en el pasado un recargo transitorio consistente en un porcentaje aplicable sobre la cuota del impuesto, cuyo importe estaba afectado (en ese caso al saneamiento y mejora de las Haciendas Municipales Canarias). Podría plantearse de nuevo una iniciativa en este sentido, ya sea transitoria o no, con destino bien al fondo medioambiental (ver 3.B.1) o bien para el desarrollo y mejora del transporte público. Este último caso sería interesante porque justamente si los combustibles fósiles tienen una demanda muy inelástica es en buena parte por falta de alternativas y, en este caso, el desarrollo de un transporte público de calidad puede contribuir a que ésta varíe y el impuesto sea efectivo en términos de reducir el consumo de estos combustibles.

Otro impuesto entre los existentes es la exacción fiscal sobre la gasolina (ver 2.D.2.1.3.2), que grava la adquisición de gasolina en el surtidor de suministro, con 0.01 € por litro adquirido. Es un impuesto afecto, que se destina a la reparación y conservación de la red insular de carreteras.

Tratándose de un impuesto y no de una tasa, y siendo su carácter autonómico, la Comunidad Autónoma bien podría modificar el impuesto vigente, en un doble sentido: aumentando su cuantía y modificando el destino de los recursos afectados. El aumento de la cuota sería positivo desde un punto de vista recaudatorio y de creación de incentivo hacia un menor consumo de combustible (si bien, como se ha dicho, la gasolina es un bien con demanda bastante inelástica). Por otro lado, los recursos afectos podrían destinarse total o parcialmente a otros aspectos no directamente vinculados a la mejora de las infraestructuras para el automóvil (como, por ejemplo, infraestructuras ambientales o el fondo ambiental que se discute en el siguiente capítulo). Si el destino actual de los recursos no desea disminuirse, al menos sí podría destinarse a nuevos usos la recaudación extra obtenida del incremento del impuesto.

Finalmente, otro aspecto clave de la transición hacia una fiscalidad más ambiental en el Archipiélago es el desarrollo de tributos ecológicos propios. Otras comunidades autónomas en España ya han dado pasos en este sentido: Castilla-La Mancha (ver Anexo 3) y Galicia en aspectos relacionados con la contaminación atmosférica o Cataluña con un impuesto sobre los vertederos de residuos (en fase de aprobación). Otro caso claro de impuesto en este sentido es la “ecotasa” balear (ver 1.B.1). La discusión sobre como formular este impuesto en Lanzarote se desarrolla en el capítulo 3.C.

Respecto las propuestas desarrolladas en este apartado 3.A.2.3, conviene tener presente que su desarrollo no compete a la Administración local (municipios y Cabildo de Lanzarote), sino al Gobierno autonómico. Sin embargo, se han incorporado por un doble motivo: de un lado el proceso que Lanzarote desea emprender va a ser complicado sin la implicación del Gobierno autónomo y por tanto convenía lanzar algunas propuestas para sugerir como llevar a la práctica esta implicación. Por otro lado, si bien la última palabra la tiene el Gobierno autónomo (o en algunos casos incluso el Estado), la capacidad propositiva del Cabildo y el interés de las entidades locales puede ser clave para

la implementación de estas propuestas.

**Cuadro resumen 3.3. Síntesis de las principales propuestas de ambientalización de la fiscalidad de la Comunidad Autónoma**

TRIBUTO	PROPUESTA
Reserva para Inversiones en Canarias (RIC)	Definir claramente que la rehabilitación de planta existente puede acogerse a la RIC Limitar que la construcción de nueva planta pueda beneficiarse de la RIC Introducción de otros filtros ambientales Relajar la limitación de que sólo el 50% de las dotaciones a la RIC pueda ser mediante adquisición de deuda pública Permitir que pudiera acogerse a la RIC la cesión de una parte de los impuestos desgravados al fondo medioambiental
IGIC	Modificación de los criterios de reparto de la recaudación Modificación de los actuales tipos dentro de los márgenes establecidos para algunos productos o servicios: desalinización, entregas de petróleo, transporte de viajeros y mercancías, sector energético... Afectar una parte de la recaudación al fondo medioambiental
Impuesto Especial sobre combustibles derivados del petróleo	Aumento de tipos Recargo afectado a la mejora del transporte público
Impuesto sobre la gasolina	Aumento de la cuota Destino no totalmente orientado a la mejora de infraestructuras para automóvil
<b>PROPUESTA GENÉRICA:</b> Desarrollo de tributos ambientales propios	

## REFERENCIAS

-Alcantud, A., Esquerrà, J., Puig Ventosa, I., Roca Jusmet, J. Ecoinstitut Barcelona. (2002) Estudi sobre la fiscalitat dels residus domèstics i el finançament del Programa de gestió de residus municipals de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Àrea Metropolitana de Barcelona. Entitat del Medi Ambient.

-Collinge, R.A. (1997). User fees with "feebates": Meeting revenue and allocative objectives without tradeoff, even when numbers are small. *Journal of Environmental Management*, 50, 171-185.

-Davis, W.B., Levine, M.D., Train, K.E. (1997). Fees and rebates on new vehicles: impacts on fuel efficiency, carbon dioxide emissions, and consumer surplus. *Transportation Research E (Logistics and Transportation Review)*, 33, (1) 1-13.

-Esquerrà, J., Puig, I., Roca, J., Tello, E. (2002) Estudi per a la introducció de tributació ambiental a l'Ajuntament de Barcelona. Documents 5. Agenda 21 BCN. Ajuntament de Barcelona.

-Estevan, A. (1998). Los sectores ambientales clave: agua. Una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la Isla de Lanzarote. Aplicación de la Agenda Local 21 a Lanzarote. Reserva de la Biosfera. Programa Life. Cabildo de Lanzarote.

-Fajardo, L. (2001) Límites a la utilización de segunda residencia por foráneos. Informe al Programa Life. Cabildo de Lanzarote.

-Herrington, P. (1999) Household water pricing in OECD countries, ENV/EPOC/GEEEI (98)12/FINAL, OECD.

-Jansen, H., Denis, C. (1999). A welfare cost assessment of various policy measures to reduce pollutant emissions from passenger road vehicles. *Transportation Research Part D*, 4, 379-396.

-Lovins, A. B., Lovins, L. H., von Weizsäcker, E.U. (1997) Factor 4. Duplicar el bienestar con la mitad de recursos naturales. Informe al Club de Roma. Colección Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores. Barcelona.

-Öko-Institut. (1999) Waste prevention and minimisation. European Commission, DG XI. Darmstadt.

-Puig, I. (2001) Definición de tasas municipales de gestión de residuos para incidir en la reducción y el reciclaje, p. 85-105, en Dolores Romano i Pablo Barrenechea (coords.). Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos. Bakeaz/Fundación Ecología y Desarrollo. Bilbao. 2001.

-Puig Ventosa, I. (2002) Aplicación de sistemas de bonificación-penalización para incentivar la reducción y el reciclaje en mancomunidades. *Revista Residuos*, 66. Mayo - Junio 2002.

-Conversación con Javier Bustamante. Director de Desarrollo Estratégico del Ayuntamiento de Calvià.

**Referencias Legales:**

Ordenanza solar. Ayuntamiento de Barcelona. 2002.

Ordenanzas municipales. Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú. 2002.

Ley, 39/88, Reguladora de las Haciendas Locales.

Ordenanzas municipales. Ayuntamiento de Arrecife. 2002.

Ordenanzas municipales. Ayuntamiento de Haría. 2002.

Ordenanzas municipales. Ayuntamiento de San Bartolomé. 2002.

Ordenanzas municipales. Ayuntamiento de Teguiise. 2002.

Ordenanzas municipales. Ayuntamiento de Tías. 2002.

Ordenanzas municipales. Ayuntamiento de Tinajo. 2002.

Ordenanzas municipales. Ayuntamiento de Yaiza. 2002.

Ordenanzas del Cabildo de Lanzarote. 2002.

### 3.B. POSIBLES ALTERNATIVAS FINANCIERAS PARA AFRONTAR EL “RESCATE DEL EXCESO DE DERECHOS EDIFICATORIOS” Y OTRAS INVERSIONES AMBIENTALES

*Life Lanzarote 2001-2004*

La intención de rescatar los derechos edificatorios en Lanzarote parte de la premisa de que la creciente ocupación del suelo para usos turísticos es la fuerza motriz que hay detrás de la mayoría de los otros problemas ambientales, por lo que conlleva de movilización de materias primas y energía en su desarrollo, así como por la afluencia de personas que conllevan estas nuevas infraestructuras. Por lo tanto, se sugiere que éste debe ser el primer foco de atención para conducir el desarrollo insular por el camino de la sostenibilidad. La disminución de las presiones causadas por el incremento de infraestructuras significaría un gran alivio para el territorio, y los demás problemas ambientales podrían ser abordados consecuentemente. De hecho, el análisis de los flujos de materiales desarrollado en el apartado 2.B.2 de este trabajo corrobora esta percepción. Los materiales de construcción representan el 66.5% de todos los materiales que “entran” en la economía de Lanzarote. Al mismo tiempo, contabilizan apenas el 19.4% de las “salidas” de materiales, indicando que gran parte de estos se quedan en la isla en forma de nueva construcción. Asimismo, los materiales de construcción representan el 69.1% de todos los materiales que salen de la economía como residuos pero que se quedan en el territorio insular, una vez excluidas las emisiones de CO<sub>2</sub> y las exportaciones.

*La medida más drástica y efectiva es limitar el número de turistas que accede a la isla, ya que son el principal motivo del incremento de las construcciones*

Existen diversas maneras de aliviar la presión de las construcciones sobre el territorio, desde un planeamiento territorial y la formulación de políticas públicas, pasando por la utilización de tecnologías alternativas, hasta la contención del crecimiento turístico y de las infraestructuras asociadas. En general, se puede disminuir la presión ambiental sobre el territorio a través de un menor impacto de cada infraestructura adicional o mediante la reducción en la cantidad total de infraestructuras adicionales. Dada la magnitud que el problema ha alcanzado en Lanzarote, las tendencias actuales, y el corto período de tiempo en que hay que actuar para evitar superar los límites aceptados por la sociedad, muchas de esas alternativas no serán suficientes para enfrentar el problema efectivamente. En este contexto, la medida más drástica y efectiva es limitar el número de turistas que accede a la isla, ya que son el principal motivo del incremento de construcciones<sup>125</sup>.

El incremento en la llegada de turistas a Lanzarote puede ser amortiguado de dos maneras. O bien se contiene la demanda turística, a través de barreras y restricciones a la llegada (incluso a través de un impuesto auténticamente disuasorio), o bien se restringe la oferta de alojamiento<sup>126</sup>. En este segundo caso el problema reside en que muchas licencias de construcciones ya fueron concedidas<sup>127</sup> por los municipios insulares a particulares, habiéndose ya realizado obras de urbanización en los terrenos, de tal modo que éstos ya son formalmente urbanos y los derechos de construcción están consolidados.

Ante esta realidad, Larrea, Rexach y González (2001) apuntan que para limitar el crecimiento de las construcciones<sup>128</sup>, las únicas posibilidades legales existentes son o bien un cambio de ordenación que reduzca las densidades previstas, o bien la desclasificación del suelo de modo que éste pase a ser no urbanizable (suelo rústico de acuerdo a la legislación canaria). Sin embargo,

*Para limitar el crecimiento de las construcciones, las únicas posibilidades legales son o un cambio de ordenación que reduzca las densidades previstas, o la desclasificación del suelo a suelo rústico*

una vez que los terrenos ya son formalmente urbanos y cuentan con los derechos de construcción consolidados, sus propietarios tienen derecho a recibir una indemnización.

En realidad, una vez que existe una opinión bastante generalizada de que el crecimiento debe parar, y dadas las circunstancias aquí presentadas, la discusión se centra particularmente en la necesidad y procedencia de los recursos para las indemnizaciones que permitirían la reconversión de los terrenos en cuestión.

No se debe olvidar, sin embargo, que tanto la concesión de licencias de construcción, como la reconversión de suelos urbanizables, son medidas de origen político y por lo tanto sensibles a cambios en la orientación política dominante. Con el fin de evitar que un suelo cuyos derechos edificatorios hayan sido rescatados pueda volverse a declarar urbanizable (lo que supondría un mecanismo inaceptable de enriquecimiento por parte del titular del suelo), es importante que los suelos reclasificados sean legalmente protegidos ante esta eventualidad. De otra forma el proceso indemnizatorio quedaría deslegitimado.

### **3.B.1. Recursos para el rescate de derechos edificatorios. Fondo medioambiental para el rescate de derechos edificatorios y rehabilitación integral de Lanzarote**

No existe consenso en la isla respecto al origen de los recursos necesarios para afrontar los costos de indemnizaciones. Sin embargo, es bastante generalizada la opinión de que cualquiera que sea la procedencia de la recaudación, ésta debe tener un carácter claramente finalista. Es decir, los recursos deben estar estrictamente vinculados al rescate de derechos edificatorios, o quizás, a aspectos ambientales. De hecho, eso es una demanda común de todas las experiencias donde algún tipo de fondo compuesto por aportaciones de la sociedad civil fue formalizado con vistas a mejoras en la gestión ambiental<sup>129</sup>. Por un lado, en la actualidad las personas están cada vez más sensibilizadas respecto a las cuestiones ambientales, y por eso dispuestas a designar parte de su presupuesto al mantenimiento de la calidad ambiental. Por otro, es también un aspecto común de diferentes actores sociales en la isla, así como en otras experiencias, el recelo hacia la gestión de los fondos públicos que hacen los gobernantes. Así, para la aceptación social y el éxito de un instrumento recaudador destinado a mejoras medioambientales es importante que éste sea finalista y su gestión sea transparente.

Según Spergel (2001), todas las formas de financiación de áreas protegidas caen dentro de las siguientes categorías:

1. Asignaciones anuales del presupuesto de los ingresos generales del Gobierno.
2. Subvenciones y donaciones de individuos, corporaciones, fundaciones y agencias internacionales.
3. Cuotas de uso, impuestos de conservación, multas e ingresos destinados a la financiación de áreas protegidas.

Además, a la primera categoría se pueden añadir los subsidios e incentivos del Gobierno con vistas a la conservación y a la segunda categoría las aportaciones

de las agencias nacionales. Aunque la Isla de Lanzarote como un todo no sea un área protegida en un sentido estrictamente legal, el hecho insular y el hecho de que un 41.3% de su territorio sea área protegida, además de ser Reserva de Biosfera, hace que dichas formas de financiación de áreas protegidas sean aplicables a su realidad territorial. En diferentes escalas, Lanzarote tiene posibilidad de recaudar recursos de las tres diferentes formas mencionadas. De hecho, un plan de recaudación bien elaborado puede conllevar el uso en paralelo de instrumentos incluidos en las diferentes categorías, a modo complementario.

### **Fondo medioambiental para el rescate de derechos edificatorios y rehabilitación integral de Lanzarote**

Teniendo en cuenta la posible complementariedad entre distintas herramientas recaudatorias y dado que el montante total a ser pagado en indemnizaciones asciende a una cuantía elevada<sup>130</sup>, los recursos destinados a este propósito deberán proceder de diferentes fuentes de ingresos. Éstos podrían ser destinados a la formación de un fondo común con carácter finalista, a saber, para la recuperación de los derechos edificatorios. Se podría plantear la posibilidad de que ya de entrada o bien posteriormente al rescate de todos los derechos edificatorios, este fondo fuese destinado también a otras mejoras ambientales, cuyos criterios de inversión en todo caso deberían ser definidos. Los fondos medioambientales (o de conservación) han demostrado ser un mecanismo efectivo para el financiamiento de actividades de conservación a largo plazo, las cuales requieren muchos años de soporte para alcanzar sus objetivos (Phillips, 2000).

Dependiendo del propósito establecido, el fondo podría ser creado con carácter temporal o permanente. El primero sería nutrido por diversas fuentes de ingresos y cada año se haría un gasto del capital acumulado y del capital entrante según un planeamiento en que el stock de capital del fondo cae a cero tras una cantidad de años establecidos, período que coincidiría con el rescate total de los derechos edificatorios. Alternativamente, con un fondo permanente, parte del capital entrante es invertido en proyectos, pero el stock de capital nunca cae a cero. El fondo continuamente recibe aportaciones y gasta estas entradas (véase Spergel, 2001).

Así, en el caso específico de Lanzarote, se tendría que definir con claridad cuál sería el objetivo del fondo creado. Si el objetivo identificado es simplemente el rescate de los derechos edificatorios, posiblemente el primer modelo sea el más adecuado. Si, al contrario, se define que el fondo será destinado a mejora de la calidad medioambiental, y que eso significa en un primer momento sólo o principalmente el rescate de derechos edificatorios, y posteriormente la mejora de otros vectores de presión ambiental, entonces el segundo ejemplo puede ser más adecuado.

Una opción para este fondo sería que fuera articulado como un fondo de fideicomiso. Éstos pueden ser creados con muchos propósitos, entre los cuales encajan el de financiar el sistema de gestión de áreas naturales de una región. "El fondo de fideicomiso se puede definir, en términos generales, como dinero o propiedad que (1) puede ser solamente usado para un propósito o propósitos

*La discusión se centra en la necesidad y procedencia de los recursos para las indemnizaciones que permitirían la reconversión de los terrenos*

*Los fondos medioambientales han demostrado ser un mecanismo efectivo para el financiamiento de actividades de conservación a largo plazo, las cuales requieren muchos años para alcanzar sus objetivos*

específicos; (2) debe mantenerse separado de otras fuentes de dinero, como el presupuesto de una agencia gubernamental; (3) es dirigido y controlado por una junta de directores independiente” (Spergel, 2001).

El fondo de fideicomiso sería gestionado por una entidad independiente (una fundación, por ejemplo), que sería la responsable de gestionar el dinero e invertir en los proyectos seleccionados. Si esta entidad goza de la suficiente representatividad y aceptación, una gestión de este tipo puede ser conveniente, sin embargo se hace difícil pensar que las Administraciones Públicas estén dispuestas a ceder un montante tan importante de dinero para una gestión completamente independiente.

Otra opción más viable políticamente es que el fondo sea gestionado por el Cabildo de Lanzarote, pero con el asesoramiento de un consejo compuesto por representantes de todos los sectores de la sociedad civil y del Gobierno, que garantice que los recursos obtenidos serán invertidos en los puntos considerados críticos por el conjunto de la sociedad insular. El Consejo de Reserva de Biosfera de Lanzarote es un órgano que podría desempeñar esta función, puesto que es un órgano independiente del Gobierno pero que tiene funciones consultivas. Así, el fondo sería formalmente gestionado por el Cabildo de Lanzarote teniendo el Consejo de Biosfera como órgano consultivo.

En cualquier caso, la viabilidad del fondo depende del interés de las administraciones en respaldar el mismo, pues son las que tienen capacidad de generar la mayoría de los ingresos del fondo y podrían optar por no participar del mismo y mantener un control más directo sobre el dinero recaudado.

Mientras un impuesto puede ser creado con un carácter finalista, garantizando que todo el dinero recaudado se destine a un propósito establecido, la finalidad de los recursos destinados a un fondo depende del acuerdo entre los componentes del consejo (aún teniendo en cuenta que su ámbito de actuación ya debería estar bastante acotado por el carácter finalista de sus ingresos). Eso pueda llevar a una mayor dificultad en la definición de los proyectos a ser financiados con los recursos del fondo, pero una vez que éstos estén definidos, la legitimidad de las acciones adoptadas estará garantizada.

Hay que evitar que los costos administrativos del fondo sean muy elevados. Al mismo tiempo, el plan de inversiones tiene que ser muy bien elaborado para que los rendimientos sean satisfactorios. Así, un posible formato para el fondo de Lanzarote sería la composición de un consejo de trabajo voluntario, y un pequeño órgano ejecutivo remunerado.

Lo importante a resaltar del fondo es que puede centralizar distintas fuentes de ingreso, diversificando el riesgo y aliviando la presión que podría existir sobre un único instrumento recaudador. Existen distintas posibilidades de recaudación para la formación de un fondo ambiental. La alternativa más discutida actualmente en el ámbito insular es el impuesto turístico, conocido como “ecotasa”, aunque el fondo bien podría empezar antes del establecimiento de ésta. Por la relevancia que ha adquirido este tributo será discutido separadamente en el apartado 3.C. Analizaremos aquí otras posibles fuentes de financiación, las cuales pueden proceder de aportaciones de otras

administraciones, cambios en la política de impuestos y transferencias intergubernamentales ya existentes, tasas de uso y concesiones, donaciones, premios, venta de servicios ambientales (en el caso que esos existan), etc.

### 3.B.2. Instrumentos fiscales: tributos y subsidios

Las tres posibilidades existentes para aumentar el presupuesto del gobierno asignado a medio ambiente son la creación de tributos nuevos finalistas, el aumento en los tipos impositivos de los tributos ya existentes y que sean susceptibles de desviar parte del ingreso adicional al fondo de conservación, o el cambio en la distribución de los recursos entre los diferentes niveles de Gobierno. En esta última alternativa no existe cambio en la presión fiscal sobre los contribuyentes, lo que en algunas ocasiones puede ser una ventaja, aunque impone reducción del gasto en otras partidas presupuestarias.

A continuación analizamos diferentes propuestas para concretar estas opciones generales:

#### 3.B.2.1. IGIC

Entre los impuestos incidentes sobre Lanzarote que son susceptibles de cambios, el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) es el que presenta mejores condiciones para contribuir al fondo mencionado.

Aunque la alternativa más directa para incrementar la recaudación del IGIC es el incremento de los tipos impositivos del impuesto, ésta no es, sin embargo, la opción más sencilla ni tampoco la de mejores resultados. Por un lado, la modificación de la normativa del IGIC corresponde al Congreso de los Diputados y está, por lo tanto, fuera de la competencia insular y autonómica. Por otro lado, aumentar los tipos del IGIC significaría aumentar la carga impositiva sobre la población canaria.

No obstante, pese a que la regulación del IGIC es competencia del Estado, su gestión compete a la Comunidad Autónoma de Canarias, la cual tiene autonomía para establecer los criterios de distribución de los recursos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias reconocido por el Estatuto de Autonomía<sup>131</sup>. Actualmente, la recaudación del IGIC es distribuida entre la Comunidad Autónoma de Canarias, los Cabildos Insulares y los municipios, después de descontado un 6% en concepto de gastos de gestión, de la siguiente forma: 50.35% para la Comunidad Autónoma y 49.65% para los Cabildos, que se quedan con el 60% de este montante y distribuyen el 40% restante entre los municipios.

La modificación en la distribución de los recursos puede ser acordada entre los Cabildos Insulares y la Comunidad Autónoma, y nuevas proporciones establecidas. Se podría, por ejemplo, establecer que un pequeño porcentaje del IGIC recaudado por los distintos niveles gubernamentales se destinase a aportaciones al fondo medioambiental (el mencionado en el apartado anterior u otro de ámbito autonómico). También se podría decidir cambiar los criterios de asignación entre islas. Las islas con mayor afluencia turística tienen que soportar un coste monetario mayor para mantener o restaurar sus recursos y calidad medioambiental de forma que es claramente argumentable que el parámetro principal de referencia para la distribución debería ser la población

*En cualquier caso, la viabilidad del fondo depende del interés de las administraciones para respaldarlo, pues son las que tienen capacidad de generar la mayoría de los ingresos*

*Entre los impuestos incidentes sobre Lanzarote que son susceptibles de cambios, el IGIC es el que presenta mejores condiciones para contribuir al fondo mencionado*

efectiva y no en la población residente. Una posibilidad alternativa es la de afectar el IGIC turístico a cada una de las Islas. Tanto en un caso como en otro la obtención de fondos adicionales por parte del Cabildo podría destinarse (incluso en su totalidad) al fondo de gestión medioambiental. Dado que el IGIC incide sobre el consumo final de bienes y servicios, su recaudación está, indirectamente, muy correlacionada al tamaño de la población<sup>133</sup>, de modo que un incremento en el número de turistas implicaría un aumento en la recaudación del IGIC del sector turístico y, por lo tanto, más recursos para inversiones turísticas/ambientales.

En todo caso, los cambios en la distribución del IGIC o la afectación de un IGIC turístico implica cambios en las reglas de transferencia de los recursos de la Comunidad Autónoma a los Cabildos Insulares y, por lo tanto, se trata de una medida que en principio no afectaría solamente a Lanzarote.

Otra cuestión muy diferente que apuntaremos en el apartado de modelos de impuesto turístico es que cambiase el marco legal de forma que el Cabildo pudiese introducir recargos propios según el principio de la corresponsabilidad fiscal sobre el IGIC. Si existiese dicha posibilidad el recargo insular sobre el IGIC de las actividades turísticas sería un nuevo modelo de impuesto turístico, diferente al de pernocta y al de entrada.

### **3.B.2.2. Otros tributos**

La ambientalización de los tributos existentes, discutida en el *apartado 3.A*, no tiene necesariamente que ser neutral, como se ha visto. Los ingresos adicionales que podrían resultar de los cambios propuestos constituyen otra posibilidad de ingresos al fondo medioambiental (exceptuando las tasas por prestación de servicios, la recaudación de las cuales es por tanto finalista).

La ambientalización de los instrumentos fiscales busca penalizar las personas y empresas que ejercen una mayor presión ambiental sobre el ecosistema. Así un mayor consumo de recursos naturales implica una carga tributaria más elevada. Parece lógico entonces que el excedente de recaudación resultado de un mayor consumo de recursos naturales fuese destinado al fondo medioambiental. En cualquier caso el destino de estos recursos al fondo sería una decisión estrictamente del ámbito pertinente.

### **3.B.2.3. Desgravaciones fiscales: Reserva de Inversiones Canarias**

Otra manera de incentivar inversiones en conservación, pero sin incrementar la recaudación del Gobierno ni la presión fiscal sobre los ciudadanos y empresas, es a través de la concesión de desgravaciones y el desarrollo de incentivos fiscales para ciudadanos y empresas.

Existe en Canarias un precedente de incentivos económicos y fiscales que son las medidas fiscales de promoción del desarrollo económico y social de Canarias, presentes en el actual Régimen Económico y Fiscal (REF). Entre las medidas fiscales existentes se encuentra la Reserva de Inversiones en Canarias (RIC), cuyas implicaciones ambientales ya han sido discutidas en el *apartado 3.A.2.3*. Como se ha expuesto en ese apartado, se podría establecer que uno de los motivos de exoneración del impuesto de sociedades fuese

destinar beneficios al fondo medioambiental. Ligado con la RIC, aunque no se puede considerar genuinamente como un ingreso, la posibilidad que el Cabildo emita deuda pública susceptible de acogerse a la RIC, sí que podría constituir una fuente barata de financiación de las inversiones a desarrollar por el fondo.

### 3.B.3. Subvenciones y donaciones

En éste apartado se presentarán propuestas de generación de recursos a través de subvenciones y donaciones de individuos y organizaciones. Cabe resaltar que la captación de los recursos provenientes de estas fuentes difícilmente podrá llevarse a cabo sin la existencia de un fondo medioambiental.

#### a) Subvenciones de fundaciones y agencias donantes nacionales e internacionales:

A nivel internacional, existen muchas fundaciones, agencias donantes, bancos multilaterales, organizaciones no-gubernamentales y convenios internacionales (por ejemplo el *Global Environment Facility, GEF*) que destinan recursos a la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales. Existen dos dificultades principales para captar recursos de estas instituciones en el caso particular de Lanzarote. La primera es que la mayoría de ellas tienen como prioridad la conservación de la naturaleza en países en vías de desarrollo. La segunda es que en general estas instituciones contribuyen al desarrollo y actividades prácticas de proyectos específicos de gestión ambiental y no a financiar gastos corrientes o la composición de un fondo.

Aunque el objetivo final del rescate de derecho edificatorios es la disminución de la presión ambiental sobre el territorio insular, estos propósitos difícilmente serían contemplados con recursos de esta procedencia. No obstante, conviene no descartar esta opción y buscar qué instituciones tienen entre sus objetivos las propuestas ambientales a desarrollar en Lanzarote. Instituciones alemanas o inglesas, por ejemplo, debido al particular interés de los turistas de estas nacionalidades, se pueden interesar por la propuesta. Otra posible fuente de ingresos son las instituciones que tienen algún interés particular en la conservación de Lanzarote como puede ser alguna institución u ONG relacionada a la vulcanología.

#### b) Premios:

Paralelamente a la financiación de proyectos, muchas fundaciones filantrópicas conceden premios, que consisten en un montante fijo de dinero, por proyectos innovadores y por buenas prácticas respecto al medio ambiente. Eventualmente ésta podría ser una fuente de ingresos para el fondo medioambiental de Lanzarote, aunque claramente el fondo no puede depender de esta fuente de ingresos.

#### c) Donación de individuos y corporaciones:

Así como los individuos se encuentran cada vez más sensibilizados respecto a las cuestiones ambientales, las empresas se enfrentan a un nuevo paradigma en el cual el respecto al medio ambiente pasa cada vez más a formar parte de sus procesos de decisión. En este sentido, muchas empresas pasan a participar activamente en proyectos medioambientales sea por un sentido real de responsabilidad ambiental, sea por la posibilidad de explotar el marketing de una imagen de empresa "ecológica" de forma que podrían respaldar

*Se podría establecer que un pequeño porcentaje del IGIC recaudado por los distintos niveles gubernamentales se destinase a aportaciones del fondo medioambiental*

*La captación de los recursos provenientes de subvenciones y donaciones de organismos e individuos difícilmente podrá llevarse a cabo sin la existencia de un fondo medioambiental*

financieramente estos proyectos.

Empresas que tienen algún interés especial por la conservación del medio ambiente de Lanzarote, como pueden ser las empresas ligadas al turismo, tendrían en principio motivos para invertir en la conservación para garantizar la sostenibilidad de su actividad y también como campaña de imagen. Hoteles, agencias de viajes, empresas de material fotográfico, empresas de aviación e incluso bancos podrían estar interesados en estas medidas. Esta fuente de ingresos podría tener aún más éxito si fuera vinculada a alguno de los beneficios fiscales mencionados anteriormente. El fondo medioambiental podría crear un paquete informativo y promocional que los contribuyentes tendrían derecho a utilizar con el propósito de divulgar su compromiso con el medio ambiente. El fondo podría negociar con las empresas donantes la utilización de un logotipo en campañas de marketing.

Por otro lado, el fondo podría negociar con alguna entidad financiera local una consultoría permanente, y eventualmente incluso la gestión, de los recursos del fondo. Así, los costos de mantenimiento del fondo serían aliviados, y la empresa asesora se beneficiaría de los instrumentos descritos arriba.

De la misma forma que las empresas pueden contribuir con donaciones, los individuos muchas veces están dispuestos a contribuir para la conservación del medio ambiente. Sin embargo, éstos no van a contribuir con aportaciones si no existe un esquema bien organizado para captar su disposición. Para ello, es necesario crear un sistema de información, educación y de colecta de las donaciones. Lanzarote es un lugar propicio para potenciar este esquema, pues los Centros de Arte, Cultura y Turismo, incluyendo el Parque Nacional, pueden llevar a cabo las tareas informativas y educativas. La colecta de las donaciones podría ser en estos mismos sitios y/o en el aeropuerto. Nótese, sin embargo, que las donaciones individuales no proceden exclusivamente de los turistas, sino que los residentes también pueden contribuir.

Una demanda de las personas que están dispuestas a contribuir a la conservación es la transparencia en la gestión de los recursos y la seguridad de que el dinero que ellos aportan será de hecho utilizado en proyectos de conservación. La transparencia en la gestión de los recursos puede ser asegurada mediante la constitución del fondo ambiental, con carácter finalista y representativo de diferentes sectores de la sociedad. Paralelamente, éste organismo tendrá que ofrecer información para que los contribuyentes vean los resultados de los proyectos beneficiados por sus aportaciones. En los parques nacionales de los Estados Unidos, por ejemplo, todos los proyectos financiados con aportaciones de los visitantes explicitan en sus campañas que el área cuenta con esta ayuda<sup>134</sup>.

Aún en el caso en que exista algún tipo de cobro obligatorio al turista, éste puede estar dispuesto a contribuir con una aportación adicional a un fondo medioambiental. En esta circunstancia, las donaciones individuales son un buen instrumento para captar el excedente en la disponibilidad a pagar del visitante. Tómese el caso discutido anteriormente de Belice (ver 1.B.2). Una simple encuesta de disposición a pagar de los turistas en Lanzarote por la conservación del medio ambiente podría identificar el potencial recaudador de

este instrumento.

#### **d) Transferencias Planeadas (*Planned Giving*)**

De acuerdo con Phillips (2000), éste es actualmente uno de los instrumentos de captación de recursos que más crece y más lucrativo es en los países desarrollados. Según este autor, hay muchas opciones de donaciones individuales dentro de esta alternativa, entre las cuales se pueden mencionar:

- La donación de beneficios a un área protegida o a una organización ambientalista (o al fondo, en este caso) en testamento;
- El nombramiento de una organización ambientalista (fondo de fideicomiso) como la beneficiaria de una póliza de seguro de vida;
- Donación de propiedades;
- Programas de adopción, consistentes en que el turista “adopta” un árbol, roca..., a cambio de una aportación. El turista recibe un certificado de su colaboración e informes sobre la conservación;
- *Site memberships*, en los que una persona puede hacerse socia de una área protegida, pagando una mensualidad y recibiendo a cambio información.

#### **3.B.4. Cuotas de uso, concesiones, impuestos de conservación y otros cargos destinados a la financiación de áreas protegidas**

Aparte de la cuota de entrada en la isla, el impuesto turístico a ser discutido en 3.C, existen diversas opciones de ingresos basados en cuotas e impuestos:

##### **a) Cuotas de entrada**

Las cuotas de entradas son la herramienta de recaudación más común a las áreas naturales. Por ser una isla, y no un área protegida simplemente, el debate de una cuota de entrada a Lanzarote se traslada a la discusión sobre el impuesto turístico en el *punto* 3.C de éste informe. Sin embargo, las cuotas de uso, de entrada e impuestos medioambientales aplicadas a áreas más restringidas pueden ser una importante fuente de ingresos para el fondo medioambiental.

El Cabildo Insular de Lanzarote ya cobra actualmente una cuota de entrada en los Centros de Arte, Cultura y Turismo. Estas fuentes de ingresos podrían aportar recursos al fondo medioambiental de dos maneras: aumentando el valor de las cuotas y destinando el ingreso adicional al fondo<sup>135</sup>, o determinando un porcentaje de la cuota ya existente a este propósito (lo que impondría en principio limitar algún gasto del Cabildo, a menos que se incrementen otras fuentes de ingresos). Éstas son dos alternativas bastante relevantes para Lanzarote, ya que su puesta en práctica es simple y de competencia exclusiva del Cabildo, aparte de que puede suponer un flujo de ingresos nada desdeñable.

En el año 2000, la afluencia a los Centros de Arte, Cultura y Turismo de Lanzarote, Jameos del Agua, Mirador del Río, Cueva de los Verdes, Jardín de Cactus y Parque Nacional de Timanfaya, sumaron 2.682.704 personas (*Cabildo de Lanzarote, 2001*). Teniendo en cuenta los precios de entrada de cada centro, la recaudación total asciende a aproximadamente 15 millones de euros. Así, dado que la demanda por estos Centros de Arte, Cultura y Turismo es bastante inelástica a un aumento de precios (un incremento en los precios de las entradas

*Muchas empresas participan en proyectos medioambientales sea por responsabilidad o por la posibilidad de explotar una imagen de empresa “ecológica”*

*El fondo podría negociar con alguna entidad financiera local una consultoría permanente e incluso, la gestión de los recursos del fondo*

no disminuiría sensiblemente la afluencia de visitantes) puede ser una herramienta efectiva de recaudación adicional.

Suponiendo que la demanda fuera completamente inelástica, la *Tabla 3.5* muestra la recaudación potencial frente a aumento de las entradas del 10 y del 20%.

**Cuadro 3.5. Número de visitas a los Centros de Arte, Cultura y Turismo de Lanzarote y recaudación en el año 2000**

Nombre del Centro	Jameos del Agua	Mirador del Río	C. Verdes	J. Cactus	Montañas del Fuego	TOTAL
Afluencia en el año 2000 <sup>1</sup> (nº de personas)	721.733	411.177	369.411	266.941	913.442	<b>2.682.704</b>
Precio (€) <sup>2</sup>	6,60	2,70	6,60	3,01	6,60	
Recaudación	4.763.438	1.110.178	2.438.113	803.492	6.028.717	<b>15.143.938</b>
10% del valor de los precios (€)	0,66	0,27	0,66	0,30	0,66	
20% del valor de los precios (€)	1,32	0,54	1,32	0,60	1,32	
Recaudación adicional aumentando el 10% (€)	476.344	111.018	243.811	80.349	602.872	<b>1.514.394</b>
Recaudación adicional aumentando el 20% (€)	952.688	222.036	487.623	160.698	1.205.743	<b>3.028.788</b>

(1) *Cabildo de Lanzarote, 2001.*

(2) *Encuesta telefónica en los respectivos centros a fecha de 23/04/2002.*

### **b) Cuotas de concesión**

Éste es un instrumento que se podría aplicar en áreas públicas protegidas legalmente establecidas. Consiste en cobrar una tasa de concesión a restaurantes, bares, hoteles y en general empresas que desarrollan actividades en las áreas protegidas por la explotación privada de una actividad en un espacio público. En las áreas privadas, también cabría la opción de reservar algunas actividades para la explotación pública y llevarlas a cabo mediante concesión privada<sup>136</sup>. Algunas actividades que actualmente ya se desarrollan en las áreas protegidas no son gestionadas en régimen de concesión por ser la explotación competencia del Cabildo Insular (restaurante *El Diablo* en el Parque Nacional de Timanfaya, bares y tiendas en los Centros de Arte y Cultura). En estos casos, se podría plantear que un porcentaje de la cuenta del restaurante y de los bares mencionados se destinase al fondo medioambiental. Este porcentaje podría ser incluido dentro de las cuentas, podría ser un recargo adicional, lo cual se explicitaría en la misma cuenta informando el destino de este recargo, o incluso podría ser de pago voluntario por los consumidores.

En el año 2001 las tiendas de los Centros de Arte y Cultura ingresaron aproximadamente 1,2 millones de euros, mientras los bares y restaurantes ingresaron aproximadamente 5,4 millones de euros, totalizando 6,6 millones de

euros en ingresos, además de la cuota de entrada.

### c) Cuotas a barcos de crucero

Se podría también establecer una cuota a los pasajeros de los cruceros que desembarquen en Lanzarote. Ésta es una forma de turismo que está creciendo en Lanzarote en los últimos años<sup>137</sup>. Aunque esta fuente de ingresos no significaría de momento una gran aportación al fondo, en el año 2000 pasaron 132 buques de turismo por Lanzarote, con 69.407 pasajeros (Cabildo de Lanzarote, 2001). La cuota debería ser cobrada a los pasajeros de crucero, puesto que también son responsables por la presión ambiental sobre Lanzarote<sup>138</sup>. Sin bajar del navío, los pasajeros generan basuras y contaminación que eventualmente se queda en la isla, además de utilizar los servicios portuarios. Cuando los pasajeros salen a pasear por la isla, la presión es aún mayor, como usuarios de transporte y territorio. Una tasa de 1 € ó 2 € podría ser establecida a esta clase de visitantes, lo que asociado a un programa informativo difícilmente causaría grandes reproches entre la población afectada.

De todos modos, ésta es una decisión que depende de objetivos preestablecidos. Dado que la presión que causa este tipo de turista sobre el territorio insular es menor que la que causa el turista que se hospeda en los establecimientos turísticos de alojamiento de la isla, incentivar este tipo de turismo frente a otros puede ser una acción que en términos relativos contribuya al alivio de la presión de las construcciones en Lanzarote.

Otra cuestión diferente son los viajes en barco de un día, básicamente desde Fuerteventura, que comparativamente dejan poco en la isla y en cambio sí suponen una carga ambiental grande, puesto que vienen en gran número y hacen un uso intensivo de las infraestructuras y equipamientos de Lanzarote. Este tema se trata de nuevo al discutir la opción de un impuesto de entrada, en el apartado 3.C.

### d) Otros ingresos

A continuación se mencionan algunas opciones más, si bien de menor importancia cuantitativa:

#### - Cuotas para actividades recreativas:

Paralelamente se pueden cobrar a los visitantes cuotas separadas para obtener permiso para la práctica de actividades recreativas. Se podría cobrar cuotas de buceo en el área protegida, de campamento, práctica de vuelo libre, etc. Nueva Zelanda cobra cuotas de hasta 50 dólares por excursiones<sup>139</sup>. Para pasar la noche en los parques nacionales de los Estados Unidos, los excursionistas pagan 5 dólares por noche, además de una cuota de licencia de 10 dólares para pernoctar en el parque (Spergel, 2001). El Parque Nacional de Tubbataha Reefs, en Filipinas, un lugar que es Patrimonio de la Humanidad, cobra a los buceadores una cuota para la conservación de los arrecifes de 50 dólares por persona para los visitantes extranjeros y de 25 dólares por persona para los filipinos. Según Spergel (2001), "encuestas hechas antes de establecer la cuota mostraron el deseo de la mayoría de buceadores de pagar estas cuotas altas, a condición de que el dinero se destinase a proteger los arrecifes de coral en vez de ir a cuentas del presupuesto general del Gobierno".

*Una demanda de los contribuyentes es la transparencia en la gestión y la seguridad de que el dinero que aportan será utilizado en proyectos de conservación*

*En Francia, los gobiernos locales pueden imponer recargos en el impuesto de transferencia de inmuebles para comprar los derechos sobre tierras en áreas pintorescas protegidas*

En 1995, se creó en algunas áreas protegidas de Francia una tasa sobre los transportes públicos marinos. El objetivo de esta tasa, basada en el número de pasajeros, es proveer recursos adicionales para una mejor gestión de estas áreas protegidas, generalmente ubicadas en islas, las cuales están bajo presión del turismo (UNEP, 1999).

#### **- Impuestos a la propiedad**

En los Estados Unidos, más de 40 estados imponen una sobretasa en los impuestos a la propiedad con el propósito de generar recursos para comprar propiedades privadas y transformarlas en parques y espacios abiertos de uso público. En Francia, los gobiernos locales están autorizados a imponer un recargo en el impuesto de transferencia de inmuebles con el objetivo de comprar tierras de titularidad privada o los derechos sobre tierras en áreas pintorescas protegidas (Spergel, 2001).

La aplicación de este tipo de recargos no está, sin embargo, prevista por la legislación nacional. Esto no excluye, tal como se ha discutido en 3.A, que dentro de los límites legales los municipios puedan aumentar los tipos de sus impuestos con el objetivo de obtener una mayor recaudación y eventualmente destinarla a este tipo de objetivos ambientales.

#### **- Ingresos de la lotería**

En algunos países, las loterías han sido utilizadas para obtener recursos para la conservación del medio ambiente. En Estados Unidos, la lotería estatal de Colorado obtiene más de 60 millones de dólares al año para la dotación de un fondo, mientras el estado de Oregón destina el 15% de las ganancias de la lotería para propósitos ambientales. En Holanda e Inglaterra se utiliza dinero de la lotería nacional para financiar proyectos diversos, entre ellos medioambientales. El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, World Wildlife Fund) de los Países Bajos ha recibido más de 10 millones de dólares de la lotería nacional de Holanda (Spergel, 2001)

#### **- Ingresos de operaciones comerciales administradas por agencias del parque**

El consejo directivo del fondo medioambiental, o el órgano que gestione los recursos recaudados, podría llevar a cabo actividades comerciales cuyos beneficios se destinarían al rescate de derechos edificatorios (o aportaciones al fondo, en su caso). Esta alternativa sería más factible si se ofrecen actividades que no existen actualmente en Lanzarote, creando un nuevo servicio y evitando la competencia. Podrían ser los casos de excursiones u otros servicios de turismo ecológico. Entrar en un mercado ya existente, como un competidor más, es otra alternativa posible. En este caso, sin embargo, podrá haber oposición por parte de sectores de la sociedad.

### **3.B.5. Aportaciones del Fondo de Compensación Territorial y Ambiental**

En la línea de analizar las diferentes fuentes posibles de financiación para desarrollar las políticas ambientales previstas hay que dar una especial atención al Fondo de Compensación Territorial y Ambiental.

Si bien este fondo no está aún en fase de aplicación, su creación se prevé en el

texto refundido de la ley de 1999 de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias (art. 78 del título IV. Intervención pública en el mercado inmobiliario).

El Fondo de Compensación Territorial y Ambiental tendrá por finalidad:

- a) Contribuir a la financiación de la gestión y mejora de los Espacios Naturales Protegidos y otras áreas protegidas que no generen recursos suficientes para autofinanciarse.
- b) La adquisición de inmuebles necesarios para la gestión territorial y urbanística.
- c) Financiar programas y actuaciones dirigidas a compensar desequilibrios de desarrollo territorial.

El Fondo se nutrirá con:

- a) Los recursos que se consignen en los Presupuestos de los Cabildos Insulares.
- b) La parte que se establezca en el Fondo Canario de Financiación Municipal.
- c) Dotaciones presupuestarias directas de la Administración con competencias en medio ambiente y ordenación territorial.
- d) Transferencias de fondos provenientes del Estado o de la Unión Europea que puedan ser destinados a tal fin.
- e) Donaciones y otras aportaciones realizadas a título gratuito por particulares o instituciones.

El Fondo será gestionado por el Consejo de Espacios Naturales Protegidos de Canarias y los criterios de conformación, distribución y aplicación de los recursos del Fondo se establecerán reglamentariamente.

Posteriormente, en las Directrices de Ordenación General (Directrices 51 y 143) se hace referencia a dicho Fondo en dos directrices. También aparece en la memoria de las Directrices de ordenación turística, con un carácter compensador hacia las áreas insulares que no tienen desarrollo turístico, compensándoles por no desarrollar dicha actividad y que no se extienda espacialmente más la actividad turística.

Pensamos que con una interpretación amplia de los objetivos de este fondo, el rescate de derechos edificatorios que se está planteando en la Isla de Lanzarote podría ser contemplado entre las cuestiones objeto del fondo, principalmente si nos acogemos al punto 1.b), aunque todo está pendiente de cuál sea el desarrollo reglamentario. Si se considera que el rescate de derechos edificatorios no cabe entre los actuales objetivos del fondo, éstos deberían ser ampliados en este sentido, pues son claras las implicaciones ambientales de este rescate.

No hay que olvidar tampoco el ahorro público que supondría la contención del crecimiento turístico, tal y como argumentan Calero y Márquez (2002). Incluso desde un punto de vista estrictamente económico, la contribución del fondo autonómico al rescate de derechos sería rentable.

*Si se considera que el rescate de derechos edificatorios no cabe entre los actuales objetivos del fondo, éstos deberían ser ampliados, pues son claras las implicaciones ambientales de este rescate*

*En el caso de que el fondo no sea considerado como opción, no implica que las alternativas aquí descritas no puedan ser utilizadas separadamente*

Ello podría concretarse en un compromiso de aportación anual de una determinada cantidad de dinero durante un determinado número de años y que se habría de destinar exclusivamente a este fin o podría incluso concretarse en que el fondo autonómico asumiese directamente una parte previamente pactada del rescate de derechos.

### **3.B.6. Conclusiones**

Hemos tratado en este apartado de discutir algunas alternativas financieras para afrontar el rescate de derechos edificatorios. En todo momento nos hemos referido a alternativas financieras que podrían venir a formar parte de un fondo medioambiental. Eso se justifica por la creencia de que un fondo medioambiental, con representación de diferentes sectores de la sociedad, podría potenciar la capacidad de recaudación y, por lo tanto, los recursos destinados a conservación de Lanzarote. La figura del fondo presenta otra ventaja además de las ya presentadas, a saber, los gestores del programa de rescate de los derechos edificatorios asumen una postura proactiva en la búsqueda de recursos y no solamente son un agente pasivo en la aplicación de los mismos.

No obstante, en el caso de que el fondo no sea considerado una opción interesante para los propósitos específicos de Lanzarote, no implica que las alternativas aquí descritas no puedan ser utilizadas separadamente, aunque indudablemente la viabilidad práctica de algunas de ellas disminuye.

Ciertamente no todas las alternativas mencionadas pueden ser aplicadas paralelamente. Sin embargo, algunas de ellas sí pueden ser aplicadas al mismo tiempo sin incurrir en un doble cobro sobre los mismos servicios y sin sobrecargar en demasía sectores específicos de turistas. Se trata de encontrar el mejor diseño de los instrumentos a aplicar en Lanzarote para aumentar los ingresos, distribuir la carga entre las distintas partes y dar viabilidad a la consecución de los proyectos propuestos.

Tampoco conviene olvidar que las diferentes formas analizadas de gestión de fondos pueden ser más efectivas si se complementan con la utilización de instrumentos urbanísticos, por ejemplo, modificando selectivamente los aprovechamientos.

## REFERENCIAS

-Cabildo de Lanzarote (2001) Anuario Estadístico de Lanzarote, 2000. Disponible en <http://www.cabildolanzarote.org>

-Concurso de Buenas Prácticas. 1996. Un Modelo de Desarrollo Sostenible en un Destino Turístico Maduro: Lanzarote, Islas Canarias. Ciudades Para un Futuro Más Sostenible. Dubai. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu/bp256.html>

-Lasarte, J., Eseverri, E., Adame, F., Martín, J. (2001) Turismo y Financiación Autonómica y Local. Comentarios Sobre la Llamada <<Ecotasa>> y Otras Alternativas de Financiación. Junta de Andalucía. Consejería de Turismo y Deporte. Comares editorial. Granada.

-Larrea, E. J., Rexach, A. M., González, M. (2001) Informe sobre le Establecimiento de un Marco Legal que Permita la Contención del Crecimiento en las Zonas Turísticas de Lanzarote. Programa Life Lanzarote en la Biosfera II, 2001-2004. Informe nº 6. Cabildo Insular de Lanzarote.

-Calero Lemes, P., Márquez Cerdeña, M. J. (2002) Evaluación del Ahorro Público producido por la Contención del crecimiento de la Oferta Turística en Lanzarote. Programa Life Lanzarote en la Biosfera II, 2001-2004. Informe nº 8. Cabildo Insular de Lanzarote.

-Marín, C., Luengo, A. (coord.). s.d. Lanzarote: Reserva de Biosfera. Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente, Gobierno de Canarias y Cabildo e Lanzarote. Coopera Ecotopia Ediciones.

-Phillips, A. (series editor). (2000). Financing Protected Areas. Guidelines for protected Area Managers. Financing Protected Areas Task Force of the World Commission on Protected Areas (WCPA) of IUCN, in collaboration with the Economics Unit of IUCN. Financing Protected Areas. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

-Spiegel, B. (2001) Generación de Ingresos para Áreas Protegidas. Una Lista de Opciones. Center for Conservation Finance. Building Conservation Capital for the Future. World Wildlife Fund.

-UNEP (1999) Contribution of the United Nations Environment Program to the Secretary-General's Report on Industry and Sustainable Tourism for the Seventh Session of the Commission for Sustainable Development. Naciones Unidas. Disponible en [www.unep.org/pc/tourism/documents/csd.pdf](http://www.unep.org/pc/tourism/documents/csd.pdf)

*Si bien un moderado impuesto turístico puede generar una cantidad importante de recursos para la conservación, no necesariamente tiene un impacto sobre la situación ambiental*

### 3. C. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE IMPLANTACIÓN DE UN IMPUESTO TURÍSTICO

La creación de un impuesto turístico es la alternativa de generación de ingresos más discutida actualmente en Lanzarote. Por un lado, esta alternativa puede generar una cantidad importante de recursos para el rescate de los derechos edificatorios y, por otro, la carga impositiva recae sobre los turistas, lo que la población local ve favorablemente, a excepción de algún colectivo que puede mostrar preocupación por los efectos negativos que sobre la actividad turística podría tener el impuesto. Una preocupación que en general consideramos injustificada (ver 3.C.2) al menos para las cuantías del impuesto que están planteándose en el debate político.

Mientras la idea básica del impuesto turístico es bastante sencilla, el cobro de un determinado importe a los turistas que visitan Lanzarote, justificado por la presión que estos ejercen sobre el territorio y el uso que hacen de la infraestructura insular, su formato final y su implantación pueden variar bastante, con influencia sobre la efectividad final de la medida.

En el ámbito territorial de Lanzarote, el impuesto turístico ha sido concebido por la mayoría de sus promotores como un impuesto finalista destinado al rescate de los derechos edificatorios. Sin embargo, en el apartado anterior sugeríamos la posibilidad de destinarlo a un fondo ambiental de carácter más permanente y que eventualmente podría tener objetivos más amplios. Con todo, la discusión que se desarrolla a continuación sobre el impuesto turístico es válida para ambos casos, toda vez que el funcionamiento del impuesto es igual, sólo cambiando la forma de canalizarlo hacia su uso final.

En cualquier caso, hay que tener claro que si bien un moderado impuesto turístico puede generar una cantidad importante de recursos para la conservación ambiental, no necesariamente tiene un impacto sobre la situación ambiental. Por lo tanto, no se puede esperar que el mero hecho de la recaudación conlleve el alivio de la presión ambiental ejercida por los turistas. Dos serán los factores claves para aliviar dicha presión. Por un lado, la contención del crecimiento turístico (que también influye fuertemente en el crecimiento de la población residente) que depende sobre todo de actuaciones legales sobre permisos de construcción y de plazas turísticas. Por otro lado, el comportamiento de las personas turistas y residentes, por lo que adquiere gran relevancia lo discutido en el apartado 3.A del presente trabajo, medidas que pueden y deben ser aplicadas en paralelo a la instauración de un impuesto turístico en Lanzarote. Sin embargo, el hecho de que este nuevo tributo no incentive directamente cambios de comportamiento entre los turistas no significa que el mismo no sea importante y no deba ser utilizado. Por lo contrario, dada la definición de los problemas que se pretende afrontar con su implantación, principalmente el rescate de los derechos edificatorios, el impuesto turístico puede ser una herramienta de gran relevancia. La efectividad ambiental del impuesto vendría dado, pues, por el destino de lo recaudado, que en el caso del rescate de derechos frenaría la presión demográfica y de las construcciones sobre el territorio.

Desde el punto de vista legal, está claro que el Cabildo Insular no puede crear e

introducir el impuesto turístico, ya que no tiene competencia para crear tributos y su posición es de subordinación a la Comunidad Autónoma, quien sí puede crear tributos, como apunta la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, siempre que no recaigan sobre hechos impositivos gravados por el Estado (art. 6.2), que no es el caso presente. Podría, desde luego, crearse un impuesto de carácter autonómico que se redistribuyese luego entre las islas, quizás en proporción al número de turistas. No obstante, ésta no parece una opción en absoluto deseable dada la muy diferente realidad de las islas en su relación al turismo, el diferente papel que tiene éste en la presión ambiental y el desigual nivel de conciencia social y debate sobre la problemática ambiental. Creemos que lo deseable es que el Gobierno autonómico permita mediante ley que Lanzarote -y las otras islas que lo deseen- implanten el tributo, o bien que sea un tributo autonómico que sólo se aplique en aquellas islas que así lo decidan. Dado que los Cabildos Insulares ostentan iniciativa legislativa en el Parlamento de Canarias (Estatuto de Autonomía de Canarias, art. 36 de la Ley de Cabildos), el Cabildo Insular de Lanzarote puede presentar un proyecto de ley en este sentido. Esto sería muy positivo, pues actualmente la presión turística sobre el Archipiélago está muy desigualmente distribuida y sólo aquellas islas que quisiesen gravar el turismo lo harían, contribuyendo a un posible reequilibrio.

*Podría optarse por la fórmula más complicada de gravar a todas las personas indiferenciadamente y luego retornar el importe a los residentes*

### 3.C.1. Análisis de la propuesta de implantación de un impuesto turístico

#### 3.C.1.1. Hecho imponible y sujeto pasivo

Un punto inicial e importante es la definición del hecho imponible del tributo a establecer. En este sentido, la formulación del Impuesto sobre Estancias en los Establecimientos Turísticos de Alojamiento de las Islas Baleares (ver 1.B.1) ha dedicado la atención necesaria para garantizar la legalidad del nuevo tributo propuesto, y por lo tanto puede servir como modelo y/o inspiración para la propuesta de Lanzarote.

En el caso de las Islas Baleares, el sujeto pasivo del tributo es toda persona que se aloje en establecimientos turísticos incluidos los residentes en las islas. Este también podría ser el sujeto imponible en Lanzarote. Sin embargo, también podría definirse en principio que el sujeto pasivo fuesen sólo los no residentes en Lanzarote (o en el conjunto de las Islas Canarias) que visitan la isla, lo cual sería especialmente adecuado en la modalidad de impuesto de entrada; quizás se cuestionaría más la legalidad de dicha opción pero en último caso podría optarse por la fórmula (más complicada) de gravar a todas las personas indiferenciadamente y luego retornar el importe (directamente o a través de desgravaciones en el impuesto sobre la renta) a los residentes.

En la llamada “ecotasa” Balear, el hecho imponible del tributo son las estancias, contadas por día, que haya hecho el contribuyente en los establecimientos de las empresas turísticas de alojamiento situados en el territorio de las Islas Baleares (artículo 6, punto 1 de la Ley 7/01 de 23 de abril). De esta manera, se evita la coincidencia con otros hechos impositivos de tributos que inciden sobre el mismo sujeto pasivo.

Así, si el hecho imponible del nuevo impuesto turístico de Lanzarote se define como las estancias en las empresas turísticas de alojamiento, la legalidad del

*Si bien es verdad que más días en la isla implican mayor presión ambiental, también lo es que algunas presiones ambientales se asocian sobre todo con el desplazamiento hacia y desde las islas*

tributo estaría prácticamente asegurada por el precedente de las Islas Baleares, siempre que la resolución pendiente del Tribunal Constitucional sea favorable al Gobierno balear<sup>140</sup>. Eso no significa que el hecho imponible no pueda ser definido de otra manera, siempre que se respeten las condiciones legales y que el tributo recaiga sobre el sujeto pasivo al que se pretende gravar.

Si lo que se grava son las entradas o salidas de la isla, el hecho imponible ya no puede considerarse la estancia que hacen los sujetos pasivos en las empresas turísticas de alojamiento, ya que el cobro de los turistas que no se quedan en estas empresas<sup>141</sup> sería una medida ilegal y lo que se tendría que gravar sería la simple estancia en la isla o su uso, lo que seguramente podría generar mayores debates sobre la legalidad del impuesto.

### **3.C.1.2. Base imponible: cobro por días o por entradas**

La base imponible del impuesto turístico balear está constituida por el número de días de que consta cada estancia que se haga en los establecimientos turísticos de alojamiento ubicados en las Islas Baleares (artículo 13). Puede argumentarse que esta definición de la base imponible grava al visitante proporcionalmente a la presión ambiental que el mismo ejerce en Lanzarote, siendo la misma indicada indirectamente por los días de estancia. Sin embargo, se han de hacer dos consideraciones. La primera es que aunque es verdad que existe una correlación y que, de forma general, más días en la isla implican mayor presión ambiental debido a un mayor uso de los recursos (agua, energía, suelo, infraestructuras, etc.), también es verdad que algunas presiones ambientales -sobre todo de carácter global- se asocian sobre todo con el desplazamiento hacia y desde las islas (lo cual aún es más relevante en el caso de las Canarias).

La segunda consideración, aún más importante, es que la estimación de la presión ambiental según el número de días de estancia no es en absoluto directa, sabiéndose que las personas presentan distintos comportamientos y, por tanto, ejercen diferentes presiones sobre el territorio insular, motivo por el cual el término impuesto "ecológico", o el popular "ecotasa", puede considerarse poco afortunado (*ver apartado 1.A*). Dicho esto, cabe añadir, sin embargo, que un impuesto como el de Baleares que se cobra en los establecimientos turísticos tiene potencialmente la ventaja de que podría "ambientalizarse" en su diseño (*ver 3.C.1.5*). Además, el hecho de que el valor del tributo incidente sobre el sujeto pasivo varía conforme los días de estancia, proporciona una herramienta adicional para el planeamiento turístico en la medida que posibilita valores variables de acuerdo con el número de días, buscándose así incidir sobre la estancia media de las personas, ya sea para penalizar las estancias de muchos días (*véase el ejemplo del archipiélago de Fernando de Noronha, en el apartado 1.B.3 del presente trabajo*) con el objeto de facilitar la visita de más personas sin sobrepasar una determinada densidad de visitantes en cada momento, o en sentido contrario podría ser para penalizar relativamente las estancias cortas (como de forma extrema hace un impuesto fijo de entrada). Esto no está previsto en el caso de las Baleares.

Un principio a considerar en todo impuesto es, según la legislación vigente, la capacidad económica del sujeto pasivo. En el impuesto balear se considera, de

forma discutible, la propia estancia como manifestación de capacidad de pago; lo que sí es más claramente un indicador de capacidad de pago es la categoría del establecimiento en que el sujeto pasivo se hospeda, lo cual es una característica claramente deseable desde el punto de vista de la equidad vertical.

El impuesto turístico -tanto en una modalidad de impuesto de entrada como de impuesto por noche- también podría ser utilizado para incentivar o desincentivar la venida de turistas en determinadas épocas del año. Esto no está previsto en el caso balear<sup>142</sup> y, de hecho, en Canarias la cuestión es menos relevante dado que la afluencia turística ya es bastante homogénea.

### 3.C.1.3. Instante de recaudación

La decisión del instante de recaudación del impuesto, es decir, el espacio físico y el momento donde ésta ocurra, puede ser determinante para la elección del diseño final del tributo, pudiendo afectar a la misma base imponible.

Existen algunas alternativas de posibles lugares de recaudación. Las más directas son en los propios establecimientos turísticos de alojamiento de Lanzarote y en el aeropuerto (eventualmente también en los puertos) como pago explícito. Otra alternativa es en el momento de adquisición del billete a través de las agencias de viajes donde el turista compra su billete y/o las empresas de aviación.

Los hoteles y demás empresas turísticas de alojamiento tienen la ventaja de contar con la información precisa del tiempo de estancia de cada persona que se hospeda en sus dependencias. De esta forma, es muy fácil de poner en práctica un tributo cuyo valor varía en función de los días de estancia del sujeto pasivo. Esta modalidad de cobro permite también modular, si así se desea, el valor del tributo conforme la categoría del establecimiento, incidiendo así sobre la capacidad de pago del turista y garantizando mayor equidad vertical. En el momento del pago final de la cuenta del establecimiento, el turista tendría que pagar el tributo, calculado por la multiplicación de un valor, quizás diferente para cada categoría de establecimiento, por el número de días de la estancia.

A favor de discriminar por la categoría del establecimiento está la consideración de la capacidad económica del contribuyente. En contra está el hecho de que van a pagar más los turistas de mayor poder adquisitivo, que son justamente los que parece que se quiere potenciar en la isla (quizás de forma demasiado simple identificando turismo de calidad con turismo de mayor renta). En cualquier caso, el espíritu de la ley, la poca incidencia de este impuesto sobre la demanda (ver 3.C.2) y, en general, la mayor contribución al impacto ambiental de los turistas de mayor renta, sugieren inclinarse por la discriminación por categorías de los establecimientos alojativos.

De todos modos, un tributo cuyo valor fuese el mismo para todas las personas, es decir, un cobro por entrada, tampoco supondría problemas para ser llevado a cabo en los establecimientos de alojamiento, con independencia del número de días de estancia y de la categoría. En este caso incluso podría establecerse que el pago impositivo fuese de carácter mixto, con una parte fija independiente de los días de estancia y otra variable en función de éstos.

*El impuesto turístico, tanto de entrada como de pernocta, también podría ser utilizado para incentivar o desincentivar el turismo en determinadas épocas del año*

*La gran ventaja de efectuar el cobro del impuesto turístico de Lanzarote en el aeropuerto es que las posibilidades de evitar el pago son prácticamente nulas*

Sin embargo, el cobro realizado en las empresas turísticas de alojamiento de Lanzarote presenta una importante desventaja. Solamente pagarían el impuesto los turistas que se quedasen en un establecimiento legal, evadiendo el pago todas aquellas personas no residentes en la isla que se hospeden en alojamientos clandestinos<sup>143</sup> incluyendo plazas hoteleras no declaradas y establecimientos ilegales y en casas de alquiler y de segunda residencia, el tipo de turismo que más crece actualmente en Lanzarote. Además, esto contribuiría a hacer mayores las ventajas de la oferta ilegal, toda vez que quedarse en un establecimiento turístico de alojamiento regularizado implica el coste adicional del impuesto turístico<sup>144</sup>. De igual modo, no se penalizaría la segunda residencia. Más allá de los efectos negativos en términos de eficacia recaudadora, el hecho de que unos visitantes paguen y otros (a veces de elevado poder adquisitivo) no lo hagan crea una percepción social de discriminación que dificulta la aceptación social del impuesto<sup>145</sup>. En cualquier caso, el problema de la oferta ilegal debe ser resuelto de todos modos y de forma preeminente.

La gran ventaja de efectuar el cobro del impuesto turístico de Lanzarote en el aeropuerto (y puertos) es que las posibilidades de evitar el pago son prácticamente nulas. Debido al hecho de ser una isla, la entrada y salida de la misma es muy clara y concentrada en estos puntos. Se cobraría así el tributo en la llegada o salida de los turistas de Lanzarote, de forma que todos ellos fuesen gravados sin excepción.

Claramente ésta es una alternativa que favorece la imposición de un valor fijo. No se excluye la posibilidad de un tributo con valor variable conforme la categoría del establecimiento turístico de alojamiento y los días de estancia, pero eso implicaría dificultades prácticas considerables. Si se optase por esta diferenciación, casi necesariamente el cobro tendría que ser realizado en el momento de partida de los turistas, puesto que solamente en ésta ocasión se sabrá con seguridad el número total de días y la categoría del establecimiento turístico en que el turista se hospedó<sup>146</sup> pero los costes de gestión aumentarían. El cálculo final implicaría complicaciones adicionales en el momento de pago, trámite éste que debe ser lo más rápido y simple posible.

Desde el punto de vista de la simplicidad, el cobro en el billete en las agencias de viajes y/o compañías de avión donde el turista compra su paquete o su billete de avión permite que todos los trámites relacionados al pago del tributo se den en el momento de compra del billete. De esta manera se facilita el pago por parte del turista, quien llega a la isla ya sin esta obligación.

Si el modelo de tributo escogido fuera de valor fijo, el cobro en las agencias de viajes y/o compañías aéreas podría ser efectuado. En el caso de que el valor del tributo sea variable, habría el problema de cómo cobrar a los turistas que no compran un paquete turístico, es decir, aquéllos que compran solamente el billete de avión y luego buscan alojamiento por su propia cuenta.

Una posibilidad sería definir un valor alto del impuesto turístico por defecto, y si al final de la estancia del turista lo que le corresponda pagar fuese menor que el valor cobrado *a priori*, entonces tendría derecho a una devolución. Sería una opción poco práctica e incentivadora de la compra de paquetes turísticos.

El cobro del impuesto turístico incorporado en los billetes aéreos es una alternativa interesante en el sentido de que la recaudación por parte del Cabildo sería un proceso bastante sencillo y el control sobre la cantidad recaudada sería bastante efectivo. El número de empresas aéreas que vuelan a Lanzarote es pequeño comparado al número de agencias de viajes que venden paquetes turísticos para la isla. El número de empresas que emiten los billetes, con las cuales se tendría que acordar la inclusión del valor del impuesto, es aún menor. Así, la transferencia al Cabildo de Lanzarote del montante recaudado por éstas empresas, en función del impuesto turístico, sería un proceso sencillo. Al mismo tiempo, el Cabildo tendría el total control sobre la recaudación, pues bastaría confrontar el número de turistas que entrarán en Lanzarote con el valor total recaudado por el impuesto turístico. Hay que considerar, sin embargo, que muy posiblemente se tendría que concertar con las empresas un pago en función de los costes de gestión por incluir el tributo en los billetes aéreos.

Incorporando el valor del impuesto turístico en los billetes de avión se evita la evasión del impuesto, ya que se cobraría a todas las personas no residentes que entran en la isla, independiente del establecimiento de alojamiento en que se van a hospedar. Si el impuesto estuviese incorporado en el billete, para los viajeros residentes canarios, al igual que ocurre en la actualidad con los descuentos por residencia en Canarias, el precio final del billete a pagar por el residente en Lanzarote ya estaría exento del impuesto turístico. Con el simple hecho de presentar un documento que acredite la residencia en Lanzarote (o en otra opción a cualquier residente en Canarias) (normalmente el DNI) en la agencia de viajes, el usuario pagaría el billete con la tarifa reducida y descontado el impuesto.

Además de a los residentes, en un modelo de impuesto de entrada aplicado de forma universal podrían, si se desea, establecerse otro tipo de exenciones. Por ejemplo, una que se discutía en Baleares cuando se pensaba en un modelo de impuesto de valor fijo era no gravar a las personas que en un mismo día viajasen de ida y vuelta a las islas. Otra posible exención es la planteada por el Ayuntamiento de Calvià para quien el impuesto debería tener una vigencia determinada (en su propuesta de 6 meses), es decir que una vez pagado no se volviese a pagar en dicho periodo para no penalizar mucho a los viajeros frecuentes. Ésta es una medida seguramente justificada para muchos casos (como residentes en otras islas Canarias que se desplazan frecuentemente por motivos de trabajo, familiares u otros) pero que desaconsejamos de forma general en la medida en que creemos que debe desfavorecerse decididamente el uso de segundas residencias.

Una preocupación frecuente es cómo se repartirá el pago del impuesto, es decir a quien afectará principalmente; por ejemplo, si al turista con precios más altos o al hotelero con menores beneficios. En el *punto 3.C.2* haremos algunos comentarios al respecto pero aquí nos interesa discutir si esto tiene alguna relación o no con el lugar formal de cobro del impuesto. Por ejemplo, podemos preguntarnos si un impuesto de valor fijo cobrado en los establecimientos alojativos o en el aeropuerto directamente a los turistas tendrá o no la misma incidencia desde el punto de vista redistributivo. La respuesta, quizás un poco sorprendente, es que sí ya que son básicamente las características del mercado de su oferta y su demanda y su grado de competencia las que determinan la

*Incorporando el valor del impuesto turístico en los billetes de avión, se cobraría a todas las personas no residentes que entran en la isla, independientemente del establecimiento en el que se van a hospedar*

*Si el objetivo final del impuesto turístico es la mejoría de la calidad medioambiental y la contención del crecimiento turístico, entonces la aplicación de un valor elevado podría tener mucho sentido*

incidencia del impuesto. Sin embargo, aunque esto es en general verdad sobre todo a medio y largo plazo, no puede descartarse que el hecho "formal" de que el impuesto se cobre o no en uno u otro lugar tenga especialmente a corto plazo alguna incidencia. Los precios que cobran los hoteles y apartamentos responden en gran medida a una negociación entre éstos y los touroperadores en la que, al menos a corto plazo, los últimos pueden tener una buena posición negociadora. En este sentido, es lógico que los hoteleros vean con mayor preocupación un impuesto cobrado en sus instalaciones. Sin embargo, creemos que a más largo plazo los efectos de un modelo u otro de recaudación serán básicamente los mismos.

### **3.C.1.4. Valor del impuesto turístico**

El valor del impuesto turístico puede determinar la función que este instrumento fiscal ejercerá con vistas a los objetivos perseguidos. Un valor relativamente bajo, como el establecido en las Islas Baleares, no debe afectar prácticamente la afluencia turística (especialmente en un contexto de contención de la oferta, ver punto 3.C.2.), y por tanto tendría un efecto exclusivamente recaudador. Un valor más elevado podría tener una doble función, por un lado la recaudación de recursos para la conservación medioambiental, y, por otro, podría contener la demanda turística, lo que puede ser deseable o no dependiendo de la política adoptada.

Si el objetivo final de la creación del impuesto turístico y de la recaudación proveniente de su aplicación es la mejoría de la calidad medioambiental y la contención del crecimiento turístico en Lanzarote, entonces la aplicación de un valor elevado podría tener mucho sentido. Por un lado, podría ser un instrumento desincentivador para una parte de los potenciales turistas (especialmente los de menor poder adquisitivo) y, por otro, la recaudación se mantendría elevada ya que menos turistas pagarían el tributo pero con un valor *per cápita* mayor. De cualquier manera, aunque se adoptase un valor alto para el impuesto turístico, con el propósito de contener la afluencia turística, el mantenimiento de la moratoria urbanística debe ser mantenida si se pretende disminuir la presión de las construcciones sobre el territorio insular. Mientras haya propiedades privadas con derechos de construcción consolidados, la disminución de la presión ambiental de las construcciones no estará en manos del Gobierno ni de la sociedad insular como un todo. Eso dependerá de decisiones personales de los propietarios de los terrenos según intereses privados; decisiones influidas por la demanda turística (y por las previsiones acertadas o erróneas sobre su evolución futura), pero también por otros factores como la presión edificatoria que actualmente genera la posibilidad de desgravar mediante la RIC las inversiones inmobiliarias.

El hecho -que no deja de resultarnos algo sorprendente- es que un valor del impuesto alto (significativamente superior al de Baleares) no está en el debate político y aparentemente no es defendido por ningún sector. La propia referencia que supone la experiencia de Baleares y la dificultad de conseguir un consenso entorno a dicha posibilidad son seguramente las explicaciones. El cobro de un valor demasiado elevado puede causar mayores reacciones que un valor más reducido, tanto por parte de los sectores que estén en contra de la adopción de dicho tributo como por parte de los turistas. Puede, además, apelarse a la prudencia sobre todo ante la falta de experiencias sobre la reacción del mercado

turístico. Un mercado que puede sufrir muchas variaciones y en el que no se podría descartar que, ante un impuesto muy elevado, hubiese una reacción importante de respuesta de los touroperadores sobre todo en el corto plazo.

En la discusión de los puntos siguientes nos centraremos principalmente en niveles “moderados” del impuesto entendiendo como tales los que en nuestra opinión no es en absoluto previsible que provoquen una disminución de la afluencia turística por debajo de los objetivos de práctica estabilización de la población turística que hoy comparte la mayoría de la población de Lanzarote y que forman parte de la *Estrategia Lanzarote en la Biosfera*.

### 3.C.1.5. Posibilidades de “ambientalización” del impuesto turístico

Un aspecto especialmente interesante en este trabajo es si hay posibilidad o no de modular el impuesto según variables ambientales. Es importante porque, como los otros ejemplos de ambientalización estudiados en el apartado 3.A, pueden crear incentivos para cambios de comportamiento y también porque sería muy positivo -desde el punto de vista de la educación ambiental, de la aceptabilidad social y de la proporcionalidad- que impuestos recaudados para alimentar un fondo ambiental se nutriesen más de las contribuciones de aquéllos que más presión ambiental generan. Es por ello que consideramos interesante introducir modulaciones ambientales -aunque fuesen modestas- en el diseño del impuesto turístico

Si el impuesto grava la estancia en los establecimientos alojativos, la posibilidad de diferenciación tributaria según variables ambientales es clara y pueden ir desde un tipo más reducido o exento para establecimientos específicos que favorezcan un tipo de turismo respetuoso ambientalmente (por ejemplo, turismo rural)<sup>147</sup>, hasta el establecimiento de una clasificación por puntos según variables ambientales (consumo de energía, agua, depuración, energía alternativa, etc.) que determinase un valor diferente del impuesto turístico.

En el caso de un impuesto de valor fijo por estancia a la isla, también puede existir alguna opción de ambientalización. Una posibilidad para incentivar cambios de comportamiento de los turistas en Lanzarote a través de la aplicación del impuesto turístico, es ofrecer algunos servicios gratuitos para quien paga el tributo. Por ejemplo, una alternativa que aconsejamos sería que el pago del impuesto turístico diese derecho a utilizar los transportes públicos de forma gratuita e ilimitada<sup>148</sup>. De este modo, los turistas tendrían un incentivo a utilizar los autobuses públicos, disminuyendo la necesidad de coches de alquiler y la consecuente presión sobre el territorio. Por supuesto esta alternativa supone la necesidad de un servicio de transporte público eficiente. Con éste u otros servicios añadidos el impuesto turístico tendría que ser más elevado o bien aceptar que se reduzca la cantidad neta destinada a otros gastos.

En esta opción, una parte del impuesto estaría afectada a la financiación del funcionamiento y mejora de los transportes públicos. En este tipo de propuestas, el tributo sería percibido como más caro respecto a propuestas que no incluyesen el derecho a algunos servicios, pero sólo por aquéllos que no utilizarasen dichos servicios y que, sin embargo, los financian. Para el resto no supone de hecho un pago adicional, puesto que se benefician de su uso.

*El hecho es que un valor del impuesto alto no está en el debate político y aparentemente no es defendido por ningún sector*

*Una posibilidad para incentivar cambios de comportamiento de los turistas a través de la aplicación del impuesto turístico es ofrecer algunos servicios gratuitos para quien paga el tributo*

### 3.C.1.6. Conclusión

Aunque se puedan analizar muchas alternativas de cómo y dónde cobrar el impuesto turístico, se puede decir de manera general que una cuota fija (en el sentido de cobrar igual a personas con diferentes capacidades económicas y con independencia de que estén más o menos días en la isla) es en principio menos equitativa, pero mucho más sencilla de aplicar de forma universal (y, por tanto, más equitativa en este sentido), evitando impagados de los turistas alojados en oferta no reglada y a los no residentes que tienen una segunda residencia en la isla.

Tabla 3.6. Resumen de las ventajas y desventajas de los lugares de recaudación citados en este capítulo

Instante de Recaudación	Comodidad de la recaudación	Transparencia	Riesgo de evasión	Cuota variable según días de estancia y/o categoría
Establecimientos alojativos	Media	Alta	Alta	Posible
Aeropuerto	Baja	Alta	Baja	Muy difícil
Billetes aéreos	Alta	Baja	Baja	Muy difícil

En ambos modelos se podría introducir algún elemento en el impuesto con objeto de generar algún tipo de incentivo para cambios de comportamiento de los turistas -por ejemplo, que diese derecho al uso gratuito del transporte público- pero las posibilidades en este sentido son mucho mayores en el caso del impuesto cobrado en los establecimientos alojativos. El impuesto turístico en cualquiera de sus modalidades podría tener en cuenta el problema de la estacionalidad del turismo, por medio de la aplicación de distintos valores para épocas distintas del año, pero esto no es especialmente prioritario en Lanzarote dado que la afluencia turística está bastante distribuida a lo largo del año.

### 3.C.2. Notas sobre los efectos económicos del impuesto turístico

#### 3.C.2.1. Impuesto turístico y gasto turístico total

Para situar el debate sobre la importancia de los potenciales efectos económicos de un impuesto turístico, el primer elemento de referencia es situar la magnitud del impuesto en relación con el gasto total que realizan los turistas.

Según una encuesta reciente, el gasto diario medio, incluyendo viaje y todos los demás gastos, de un turista en Lanzarote en el año 2000 fue de aproximadamente 93 € (ISTAC, 2001), la mayor parte realizado en el lugar de origen al contratar el viaje (Tabla 3.7). Un impuesto de 1€ diario (como el que afecta a la mayoría de turistas en Baleares desde el primero de mayo de 2002) representaría tan sólo un 1,08% de este gasto total. Un impuesto de 2 € por noche para todos los turistas (como el que se aplica en Baleares en los hoteles de mayor categoría) comportaría poco más del 2% del gasto total promedio. Incluso propuestas bastante más ambiciosas, que no están hoy en el debate político, conllevarían cargas fiscales relativamente pequeñas respecto al gasto total turístico. Un dato importante para huir de alarmismos.

Tabla 3.7. Gasto turístico en Lanzarote, año 2000

	Gasto por Turista/día (€)	Gasto total de los turistas en un día (€)	Gasto total de los turistas en un año (€)	
Total	92,65	4.540.282	1.657.202.889	
En Origen	58,75	2.879.227	1.050.917.865	63,42%
En Lanzarote	33,90	1.661.055	606.285.023	36,58%
Alojamiento	0,79	38.536	14.065.484	2,32%
Transporte Público	0,52	25.483	9.301.149	1,53%
Alquiler de Vehículos	2,34	114.445	41.772.533	6,89%
Excursiones Organizadas	3,02	148.165	54.080.100	8,92%
Ocio	1,50	73.584	26.858.141	4,43%
Compras Alimenticias en Supermercados	6,45	315.932	115.315.288	19,02%
Discotecas	1,68	82.387	30.071.330	4,96%
Compras No Alimenticias	3,68	180.226	65.782.376	10,85%
Restaurantes	11,98	587.016	214.260.911	35,34%
Servicios Personales	0,57	27.739	10.124.658	1,67%
Otros Gastos	1,38	67.606	24.676.306	4,07%

Fuente: ISTAC, 2001.

Elaboración propia.

### 3.C.2.2. El mercado turístico: un modelo simplificado de referencia

Aunque sea al coste de una extrema simplificación, de las que suele hacer uso la teoría económica, podemos plantear un sencillo modelo de referencia para discutir los posibles escenarios de futuro y la potencial incidencia sobre el mercado de la introducción de un impuesto. Un modelo de este tipo es útil para centrar la discusión, clarificar algunos conceptos y establecer algunas conclusiones aunque, desde luego, no puede captar todas las complejidades del mercado real de servicios turísticos en Lanzarote, entre ellas que el mercado está segmentado entre diferentes tipos de turistas tanto por lo que se refiere a motivaciones del viaje como a gasto realizado.

Definamos primero algunas variables. Consideraremos como variable de referencia el número de turistas que se desplazan a la isla medido en número de pernотaciones totales<sup>149</sup> para lo cual pagan un precio definido como el gasto diario que en promedio efectúa un turista y que incluye todo el conjunto de servicios adquiridos (viaje, hotel, restaurantes, gastos en visitas a centros turísticos...). Este precio puede estar en gran medida cerrado en un paquete turístico, como pasa con la mayoría del turismo que se desplaza a Lanzarote, pero, al menos en parte, es definido por el propio turista en sus decisiones de gasto una vez está en la isla. Esto hace que el mercado turístico sea más complejo de analizar que otros mercados puesto que no solo se trata si viajar o no a un lugar y por cuantos días desplazarse sino que las características del "producto turístico" específico que se adquieren y el precio que se acaba pagando dependen en parte de las decisiones del propio turista. A pesar de las complejidades, como en todo mercado es importante discutir las características básicas de la demanda y de la oferta.

Los economistas definen la función de demanda en un periodo determinado como la relación entre la cantidad que se decide comprar y los posibles precios de mercado. A pesar de las consideraciones del párrafo anterior tiene sentido pensar que los turistas potenciales se enfrentan -una vez tienen más o menos definido el "producto turístico" que pretenden adquirir- a precios mayores o

*Una cuota fija para todas las personas con independencia de que estén más o menos días, es en principio menos equitativa pero mucho más sencilla de aplicar de forma universal*

*El gasto diario medio de turista en Lanzarote en el año 2000 fue de 93 €, la mayor parte realizado en el lugar de origen al contratar el viaje*

menores que ellos no controlan (los precios del viaje, de los hoteles, el tipo de cambio si son turistas de fuera de la Unión Europea...). Ante dichos precios lo que pueden decidir es venir a la isla o no venir<sup>150</sup> y es de esperar que a igualdad de circunstancias cuanto menor sea el precio mayor será la afluencia de turistas. En este sentido, un concepto importante de referencia es la elasticidad-precio de la demanda que mide cómo la demanda se ve afectada por un cambio en los precios, y se calcula (para pequeñas variaciones) como la división de la variación porcentual de la cantidad demandada por la variación porcentual de los precios.

$$\text{Elasticidad de la demanda} = \frac{\text{variación porcentual en la demanda (C)}}{\text{variación porcentual en los precios (P)}} = \frac{C}{P} \frac{P}{C}$$

La elasticidad de la demanda respecto al precio puede tener muy diversos valores dependiendo del tipo de mercado, siendo un factor importante que influye sobre su valor la existencia de sustitutivos más o menos próximos al bien o servicio en cuestión.

Se dice que una demanda es inelástica (elasticidad inferior a la unidad) cuando la variación porcentual de la cantidad demanda es menor que la de los precios, unitaria cuando dichas variaciones son justamente iguales y elástica cuando la variación porcentual de las cantidades consumidas es superior a la de los precios. La importancia de este parámetro es crucial porque de él depende cómo varían la cantidad vendida y el gasto total de los consumidores ante cambios en los precios de un bien o servicio. En el caso de la demanda inelástica, si aumenta el precio se vende menos pero con mayores ingresos totales; en el caso en que la demanda es elástica -o-, en otras palabras, muy sensible al precio- pasa justamente lo contrario. El caso de demanda unitaria es intermedio: subidas de precios y disminuciones de cantidades consumidas justamente se compensarían manteniendo los gastos de los consumidores (es decir, los ingresos de los vendedores) estables<sup>151</sup>.

El precio es sólo uno de los factores que determinan la afluencia turística. Otros de gran importancia son los precios y características de otros destinos alternativos así como la situación económica en los países de origen de los turistas. Otro, que aquí nos interesa especialmente destacar, es el conjunto de atractivos que para un turista puede tener un destino particular entre los que cabe destacar la propia calidad ambiental. De hecho, cuando un turista decide acudir a un lugar decide adquirir un "producto" que va más allá de lo que se paga por el hotel, viaje u otros servicios, lo que se adquiere es la estancia en un lugar en el que se consumirán determinados bienes y servicios privados pero también se "consumirán" determinados "bienes públicos" que van desde los servicios públicos hasta las características ambientales. Un ambiente paisajísticamente degradado o problemas de congestión pueden provocar que la demanda disminuya de forma que para cada precio acudan menos turistas (y que, además, se produzca una "selección adversa" y que los turistas que más renuncian a viajar a la isla sean los más preocupados por su conservación).

Vale la pena insistir en este punto. Los que ofrecen servicios turísticos lo hacen en función de la rentabilidad privada esperada de su oferta y tienden a olvidar en sus negocios las consecuencias públicas de sus decisiones que, además, a

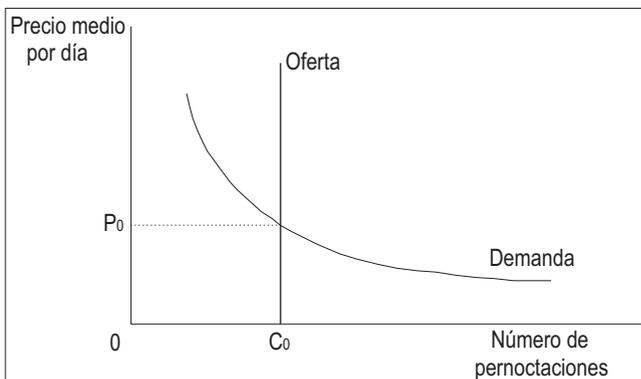
*Un impuesto de 2 € por noche para todos los turistas, como el que se aplica en Baleares en hoteles de mayor categoría, comportaría poco más del 2% del gasto total promedio del turista*

veces no se manifiestan más que a largo plazo. Sin embargo, el propio sector turístico, a través de sus representantes, puede ser consciente de que los mayores beneficios a corto plazo pueden ser a costa de muchos menores beneficios a largo plazo especialmente para la parte del sector que tiene su actividad totalmente ligada a un territorio determinado (a diferencia de los touroperadores internacionales que lógicamente tendrán menos motivo de preocupación por la degradación de uno de los muchos destinos turísticos en los que basan su actividad). Por lo que se refiere a la oferta, es obvio que uno de los factores que determina la inversión en infraestructura turística es el precio (o, más exactamente, la parte del precio que se quedan los oferentes de plazas turísticas: hoteles y otros) y aún más las expectativas -certadas o equivocadas- sobre la evolución futura de los precios. El precio es un factor importante aunque no el único; por ejemplo, ya hemos señalado que un apoyo fiscal a la inversión, como supone la Reserva de Inversiones para Canarias (RIC), que permite canalizar dicho apoyo a los activos inmobiliarios, puede estimular enormemente las decisiones de inversión que resultaran atractivas incluso para unos precios esperados que en ausencia de incentivos fiscales se considerarían insuficientes.

En cualquier caso, una cosa es la oferta a medio y largo plazo y otra la oferta a corto plazo. A corto plazo, la elasticidad de la oferta es casi totalmente rígida. Es decir, aunque los precios sean elevados no puede casi aumentarse la oferta y, dentro por supuesto de determinados límites, aunque el precio sea bajo se prefiere ocupar las plazas turísticas al mejor precio posible antes que retirarlas del mercado<sup>152</sup>. De hecho la temporada turística del verano del 2002, tanto en las Islas Canarias como en las Baleares, está demostrando este hecho: ante una cierta caída de la demanda, se ha producido una gran competencia y han aparecido ofertas a precios muy reducidos que intentan asegurar una mayor ocupación de las plazas hoteleras<sup>153</sup>.

En definitiva, una aproximación -muy simplificadora, pero razonable- al mercado turístico (o a cada uno de los segmentos del mercado) a corto plazo sería la descrita en el gráfico 3.2 en donde a las curvas de oferta y demanda definidas se ha añadido el precio que hace que la cantidad demandada sea justamente la que cubre toda la oferta.

Gráfico 3.2. Curvas de oferta y demanda a corto plazo del mercado turístico y precios y cantidad de equilibrio



*El precio es sólo uno de los factores que determina la afluencia turística, siendo otros los precios de destinos turísticos alternativos así como la situación económica en los países de origen de los turistas*

### 3.C.2.3. “Escenario de riesgo” y escenario de contención radical de la oferta: principales efectos económicos previsible de la contención

Dentro de los objetivos de este informe no está el de profundizar sobre las particularidades de los mercados turísticos. Lo único que pretendemos es dar algunos elementos para estudiar los efectos de la introducción de un impuesto turístico en el caso particular de Lanzarote, en un contexto en que el impuesto turístico se plantea como un elemento más dentro de una estrategia de contención del número de turistas.

La sensata hipótesis de estudios como la *Estrategia Lanzarote en la Biosfera* es que, en caso de que no se intervenga de forma decidida, la oferta de plazas turísticas y con ella la afluencia turística aumentará en los próximos años de forma importante lo que tendrá grandes efectos negativos para la conservación ambiental y también para la cohesión social. En dicho estudio no se habla directamente de precios turísticos, cuya evolución es difícil de prever y dependería de cuánto aumentase exactamente dicha oferta y de la evolución de la demanda futura. Prescindiendo de coyunturas específicas, es de esperar que la demanda futura, es decir la cantidad de gente que para cada precio decida visitar Lanzarote como turista, aumente a pesar de que el propio crecimiento de la oferta y su efecto acumulativo en la disminución de la calidad ambiental sea un factor que juegue en sentido contrario.

En definitiva, la tendencia en las próximas décadas en el escenario que en el citado informe se definió como “escenario de riesgo” sería muy probablemente de una oferta y demanda crecientes con el resultado de un mayor número de turistas y un precio difícil de prever pero que no es extraño que fuese inferior al actual sobre todo teniendo en cuenta que los turistas que más valoran la especificidad de la oferta de la isla podrían verse cada vez más decepcionados por la creciente masificación derivada de la afluencia turística (y también de la mayor población residente asociada (Calero, 2002)).

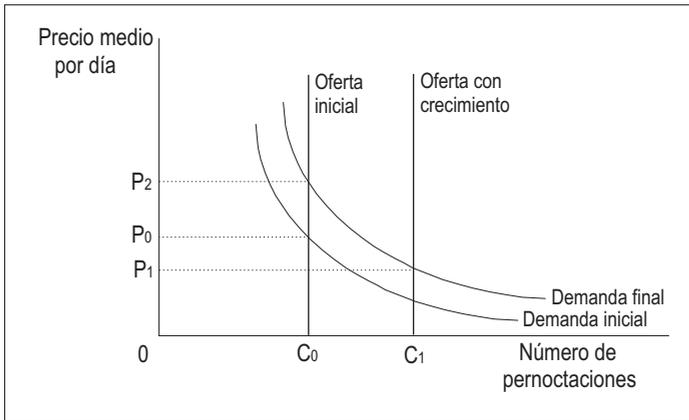
Pero es este escenario previsible de crecimiento del número de turistas y deterioro ambiental el que es considerado indeseable por la mayoría de la población y ésta es la razón de la preocupación que ha llevado a tomar medidas para contener la oferta respecto a lo que pasaría en un mercado sin intervención, que en la *Estrategia Lanzarote en la Biosfera* llevó a proponer un freno al crecimiento turístico y que ahora ha llevado al debate sobre el rescate de derechos edificatorios.

La comparación entre los dos escenarios, el tendencial de mayor afluencia turística y el de contención de la oferta,<sup>154</sup> puede visualizarse de forma muy esquematizada, pero relevante, en el siguiente gráfico en donde se comparan los precios actuales  $p_0$  con los del futuro en dos hipótesis alternativas.

El precio  $p_1$  corresponde al escenario con aumento de la oferta y hemos supuesto -aunque ello no es en absoluto esencial para el argumento- que es inferior al precio actual. Lo que es esencial es comparar el resultado con el correspondiente a un escenario en el cual se contiene exitosamente la oferta (es decir, evitando que la oferta crezca, sea regularmente o de forma irregular). En

este caso, el precio medio  $p_2$  seguro que será superior a  $p_1$ . La razón es que el mercado se caracteriza ahora por una menor oferta y adicionalmente (aunque para simplificar esto no se ha reflejado en la gráfica) la demanda futura para cada precio será posiblemente mayor en el escenario de contención de la oferta que en el de crecimiento debido a la mayor calidad ambiental y menor congestión. Si comparamos el precio  $p_2$  con el actual  $p_0$  con toda probabilidad el precio será mayor (a menos que pensemos en escenarios futuros de caída de la demanda turística) porque al precio actual existiría una “demanda insatisfecha”:

Gráfico 3.3. Curvas de oferta y demanda del mercado turístico con y sin contención del crecimiento



Por tanto, la contención de oferta turística puede verse como una forma de mantener y aumentar los precios en el mercado turístico. En este sentido, tenemos dos posibles escenarios futuros. El primero, de aumento del número de turistas con un precio medio quizás incluso más bajo que el actual. El segundo, de contención del número de turistas pero con un gasto medio superior al del escenario anterior y con toda probabilidad al actual.

En el segundo escenario, de restricción de oferta efectiva, limitadora de plazas turísticas, no necesariamente se produce una pérdida de ingresos globales respecto a lo que se daría de no haber existido la contención de la oferta turística. Sólo si la demanda es elástica, el aumento de precio asociado a dicha reducción será pequeño y no compensará la pérdida debida al menor número de turistas. Nuestra percepción, que concuerda con los resultados de la mayoría de estudios para el caso de Baleares (*ver apartado 1.B*), es que la demanda global turística en Lanzarote no debe ser muy elástica al precio. Aunque es obvio para nosotros que el compromiso con la conservación ambiental se fundamenta en valores no crematísticos, es importante advertir que no es en absoluto impensable que el crecimiento turístico descontrolado comporte una “doble pérdida”, monetaria y ambiental, incluso en un plazo relativamente corto de tiempo<sup>155</sup>.

La limitación de oferta crea “barreras de entrada” al mercado de forma que, incluso en un contexto de demanda creciente en el que nuevas inversiones

*La tendencia en las próximas décadas en el “escenario de riesgo” sería de una oferta y demanda crecientes, con un mayor número de turistas y un precio inferior al actual*

*Pero es este escenario previsible de crecimiento del número de turistas y deterioro ambiental el que es considerado indeseable por la mayoría de la población*

turísticas pueden ser rentables para la inversión privada, esta competencia potencial se ve frenada. Los mayores beneficiarios de esta política desde el punto de vista monetario son en principio los que ya tienen en oferta plazas turísticas porque les permite obtener lo que podemos llamar una “renta de escasez” que se añadirá a sus ingresos ordinarios. Por supuesto que, pase lo que pase con los gastos globales de los turistas, habrán también personas y empresas que saldrán perjudicados con la contención de la oferta. Sectores económicos volcados al turismo que pueden verse afectados negativamente porque vienen menos turistas que los que hubiesen venido en otro caso (aunque aquí el tipo de turistas, y su gasto *per cápita*, también es fundamental) y, por supuesto, el sector de la construcción y los que pueden ver expectativas de beneficio en nuevas inversiones que no pueden realizar.

### **3.C.2.4. Introducción de un impuesto turístico en un contexto de contención de la oferta**

La discusión sobre los efectos de la introducción de un impuesto turístico suele centrarse en el grado en que repercutirá sobre los precios y en cómo ello afectará a la afluencia turística respecto a una situación en la que no se interviniese en el mercado. Como caso extremo se discuten los efectos que tendría sobre el número de turistas un aumento de precios equivalente a la cuantía del impuesto. En este supuesto, un impuesto de, por ejemplo, un valor medio de 1 € diario significaría, como hemos visto, un aumento de tan sólo el 1,08% del gasto medio diario del turista en Lanzarote, con lo que para una demanda de elasticidad unitaria (un valor probablemente no muy alejado de la realidad) implicaría una disminución de menos de 530 turistas diarios en Lanzarote (1,08% del número total de turistas).

Sin embargo, en el caso de Lanzarote, este planteamiento tiene muy poca relevancia. El impuesto se plantea dentro de una estrategia definida, como hemos visto en el punto anterior, de contención de la oferta en la que la preocupación es precisamente que el crecimiento de la demanda se considera excesivo y dificulta llevar a cabo dicha contención<sup>156</sup>. Por tanto, estamos discutiendo una situación en que se dan dos tipos de intervenciones simultáneamente: restricción de oferta e implantación de un impuesto

Volvamos al *gráfico 3.3.* y supongamos un escenario futuro con una oferta limitada al nivel actual y en la que se pague un impuesto  $t$ <sup>157</sup>. El precio que pagarán los turistas tenderá a ser  $p_2$  que es el que determinan las condiciones de la oferta y la demanda independientemente de que exista o no el impuesto.

La única diferencia importante entre el escenario con impuesto y sin impuesto será de tipo distributivo entre los que ofrecen plazas turísticas y la Administración Pública (o más exactamente los que se benefician de los gastos posibilitados gracias a los ingresos del impuesto turístico). Los que ofrecen plazas turísticas pasarán a ingresar por cada turista una cantidad reducida en la cuantía del impuesto respecto a lo que ingresarían en ausencia del impuesto, es decir, ingresarán  $p_2-t$  en vez de  $p_2$ . Pero recordemos que el impuesto se plantea en un contexto en el que lo previsible es que dichos ingresos aumenten gracias a la “renta de escasez” que genera la propia contención turística.

En otras palabras, en el contexto del debate actual en Lanzarote, lo que sobre

todo está en juego con un impuesto turístico, de la cuantía que normalmente se plantea en el debate, es quién se apropia de la “renta de escasez” y del aumento de precios que la contención turística tiende a provocar. Se trata de si los que disponen de plazas turísticas tendrán un ingreso extra o si al menos una parte de este ingreso se recauda por la Administración Pública. Visto así podríamos incluso decir que, dado que el destino principal del impuesto turístico sería probablemente el rescate de derechos edificatorios, su implantación podría verse como una transferencia desde los beneficiados por la contención de la oferta a los perjudicados por no poder construir.

La anterior conclusión, optimista, debe, sin embargo, matizarse. El argumento está basado en que el precio futuro aumentará y en que lo hará más que la cuantía del impuesto ya que, en caso contrario, el valor de  $p_t$  sería inferior a  $p_0$  y de lo que estaríamos hablando no sería de cómo se reparte el aumento de precios sino de una situación en que los que ofrecen plazas turísticas disminuyen sus ingresos.

Tres elementos son importantes para esta comparación entre ingresos actuales y futuros (netos de impuestos). Uno, desde luego, es el de la cuantía del impuesto. Un valor del impuesto muy significativo (lo que no está en el debate actual) de carácter disuasorio orientado a reducir la oferta turística haciéndola menos rentable (al menos para importantes segmentos del mercado) por supuesto afectaría de forma importante los ingresos de los que ofrecen plazas turísticas: de hecho éste sería su objetivo directamente. Un segundo elemento, es el ritmo de introducción del impuesto. Si la introducción del impuesto se produce de golpe sin periodo transitorio es, desde luego, más probable que de forma inmediata se produzca alguna disminución de ingresos, lo que puede utilizarse como argumento a favor de la posibilidad de introducir el impuesto turístico de forma paulatina, aunque ello complicaría la propuesta.

Por último, el tercer elemento, más clave pero incierto, es el de la evolución futura de la demanda turística. La demanda depende de muchos factores, entre ellos algunos tan variados como la coyuntura internacional o la mayor o menor inestabilidad política en destinos competidores. De darse coyunturas de caída de la demanda turística que llevasen a que a precios similares a los actuales no se cubriesen las plazas disponibles, ciertamente un impuesto turístico podría agravar algo una situación ya difícil caracterizada por la caída de precios y/o la caída en el grado de ocupación de las plazas disponibles, pero en todo caso su efecto seguidamente sería más bien marginal comparado a los factores que desencadenarían la crisis turística. Aquí cabe reflexionar sobre la gran dependencia y potencial inestabilidad de cualquier economía extremadamente concentrada en una actividad como es el turismo, pero este tema desborda el objetivo de este estudio. Para cerrar todas las posibilidades cabe incluso pensar que la introducción del impuesto podría afectar negativamente a la demanda turística (*aunque ver el apartado siguiente*) si los touroperadores, que tienen una fuerte influencia en el mercado, hiciesen algún tipo de boicot frente a un impuesto turístico. Pero esto solo merecería la pena considerarlo seriamente si éste fuese muy elevado, dado que impuestos sobre el turismo de cantidades moderadas, a parte del de las Baleares, hay muchos otros y no se han planteado problemas destacables de este tipo. En cualquier caso, por prudencia es aconsejable buscar el máximo consenso con todos los sectores afectados en la

*La limitación de oferta crea “barreras de entrada” al mercado de forma que, incluso en un contexto de demanda creciente, en el que nuevas inversiones turísticas pueden ser rentables, esta competencia potencial se ve frenada*

*En el contexto del debate actual, lo que sobre todo está en juego con un impuesto turístico, es quién se apropia de la “renta de escasez” y del aumento de precios que la contención tiende a provocar*

aplicación de la medida aunque las decisiones políticas no deberían condicionarse a dicho consenso.

En conjunto, y a pesar de las matizaciones anteriores, pensamos que el atractivo turístico de Lanzarote asegura que, si se lleva a cabo una política ambiental adecuada, la demanda futura está asegurada a precios lo suficientemente elevados como para permitir un moderado pago impositivo sin pérdidas de rentabilidad. El problema, desde una estrategia orientada a la sostenibilidad, es más bien el contrario: la demanda turística es y -seguramente será- excesiva.

### **3.C.2.5. Tipología del turismo**

Tampoco conviene descuidar el hecho de que un impuesto turístico podría tener algún efecto, aunque probablemente pequeño, sobre la tipología del turismo. Mucho se discute en Lanzarote, como también en Baleares, sobre un cambio del modelo turístico, tendiendo hacia un turismo de mayor “calidad”.

De forma demasiado simple se asimila mayor calidad del turista a mayor disposición a gastar, cuando desde el punto de vista ambiental un turismo caro tiende a ser un más fuerte consumidor de recursos naturales (piénsese, por ejemplo, en los campos de golf), mientras que algunos turistas de muy poco poder adquisitivo pueden preocuparse por la conservación ambiental. Sin embargo, es probable que los turistas de mayor “calidad”, entendida como respeto a los valores culturales y ambientales de la isla, también estén dispuestos a un mayor gasto que los turistas que deciden su destino atendiendo prácticamente sólo al factor precio.

Son estos últimos turistas los que tendrán una mayor elasticidad-precio respecto a la demanda, puesto que para ellos muchos otros destinos turísticos con “sol y playa” pueden ser sustitutivos casi perfectos de la estancia en Lanzarote.

Pensando en los efectos específicos de un impuesto turístico con finalidad ambiental se ha discutido mucho -y exagerado- sobre las posibles reacciones negativas de los turistas. En realidad, la valoración de los turistas respecto a la implantación de un impuesto turístico puede ser claramente positiva especialmente entre aquéllos más respetuosos con la realidad y conservación de la isla, más aún si el cobro del impuesto va acompañado de una buena explicación sobre su finalidad ambiental (que quizás posibilite incluso aportaciones adicionales voluntarias al fondo ambiental. *Ver apartado 3.B*).

Es más, la atención prestada al medio ambiente insular puede utilizarse como reclamo turístico, especialmente entre sectores de visitantes que entran claramente dentro del tipo de turismo de calidad que se quiere promover.

En definitiva, lo que por unos puede ser acogido con oposición, por otros puede ser celebrado como una buena noticia. Este efecto diferenciador que, más allá del precio, haría que para algunos turistas Lanzarote se convirtiese en menos atractivo y para otros en más atractivo, es uno de los potenciales efectos positivos del impuesto en la medida en que tiende a seleccionar a los turistas según características deseables.

### 3.C.3. El impuesto turístico como posible mecanismo para financiar el rescate de derechos edificatorios

#### 3.C.3.1. El potencial recaudador de diferentes modelos de impuesto turístico

Hemos visto a lo largo de este trabajo que el resultado final de la implantación de un impuesto turístico depende de muchos factores, entre ellos el valor y el tipo de impuesto (cobro por día o por entrada), su instante de recaudación y las características de la oferta y la demanda. Consecuentemente, varios escenarios alternativos pueden ser diseñados con el propósito de estimar la recaudación potencial del impuesto turístico bajo diferentes combinaciones de variables.

Nos limitaremos aquí a diseñar escenarios alternativos que aporten informaciones relevantes para distinguir entre las distintas opciones discutidas en este trabajo. No se trata de proyecciones sobre los posibles efectos de la entrada en vigor del impuesto turístico, sino de una aproximación al orden de magnitud que podría tener su potencial recaudador bajo supuestos dados y de comparar éste con la necesidad de recursos para el rescate de derechos edificatorios.

Ya hemos visto en el apartado 3.C.1 que hay muchas posibles versiones de cada modelo pero aquí contemplaremos dos modelos básicos de impuesto turístico.

Por un lado, consideramos un impuesto de pernocta cobrado en los establecimientos turísticos como una cantidad por día de estancia igual para todo el mundo. En concreto, consideraremos tres posibilidades: impuestos de 1, 1,5 y 2 € diarios, lo que, si existen impuestos diferentes según la categoría del establecimiento alojativo, se debe interpretar como el supuesto de impuesto medio que se está pagando. Por otro lado, supondremos un impuesto de entrada de valor fijo que se cobra a todos los no residentes de forma universal (aunque cabría introducir algunas exenciones, e incluso diferenciaciones tal como se ha comentado en 3.C.1.5, que aquí no contemplamos). Aquí consideraremos tres supuestos alternativos de 10, 15 y 20 €. En ambos casos se supone que su introducción se hace de una sola vez, y no de forma paulatina, y que su valor nominal se mantiene en todo el periodo proyectado (lo que ciertamente supondría su disminución en términos reales).

Además del modelo y cuantía del impuesto, la otra variable fundamental a definir es el número total de turistas afectados por el impuesto. Dicho número puede verse afectado por la propia cuantía del impuesto, pero nuestra opinión (ver apartado 3.C.2) es que, en el contexto de Lanzarote, la cantidad de turistas que visitarán la isla durante los próximos años depende básicamente de la orientación política respecto a la contención de la oferta y del grado de cumplimiento de los objetivos fijados por dicha política (aunque ciertamente en cada año concreto se verá afectado por la específica coyuntura del mercado turístico internacional). Es más, la introducción del impuesto turístico forma parte de un cambio de modelo turístico que se caracteriza por la conciencia de la "necesidad de un cambio de rumbo" respecto a las tendencias actuales de rápida expansión del turismo para utilizar una expresión del documento "Lanzarote en la Biosfera. Una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la

*Si la introducción del impuesto se produce de golpe sin periodo transitorio, es más probable que de forma inmediata se produzca alguna disminución de ingresos*

*La demanda depende de muchos factores, entre ellos algunos tan variados como la coyuntura internacional o la mayor o menor inestabilidad política en destinos competidores*

isla" (Cabildo de Lanzarote, 1998). Ha de ser el debate social el que defina el uso concreto de los fondos recaudados, pero un probable destino de parte la recaudación del impuesto sería precisamente financiar el rescate de derechos edificatorios, que solo tiene sentido en el contexto de frenar las tendencias expansivas de crecimiento del turismo.

Por tanto, nuestros escenarios se centrarán en una cantidad de turismo contenido a un nivel no muy alejado del actual. No es, sin embargo, fácil traducir esto a una cifra.

Se debe diferenciar entre los turistas que se hospedan en establecimientos reglados y los que se hospedan en otros sitios: segundas residencias, casas de familiares o amigos, oferta ilegal, etc. Mientras un impuesto de entrada gravaría a todos los turistas, un impuesto cobrado por día gravaría solamente a los que se alojan en establecimientos reglados. Para las estimaciones del potencial recaudador del impuesto cobrado por día se utilizará una cifra del número de turistas aproximada con base a los datos del número de plazas regladas y de ocupación hotelera facilitados por el Cabildo de Lanzarote (2001). De acuerdo con ésta fuente, el número oficial de plazas regladas era en el año 2000 de 58.132 y la tasa de ocupación fue en promedio del 84,3%. La ocupación diaria de plazas regladas, y en consecuencia el número de turistas diarios en establecimientos reglados fue de 49.005 en el año 2000. Partiendo de estos números, trabajaremos en los escenarios del modelo de impuesto diario con una cifra de 50.000 turistas, suponiendo que esta cifra permanecerá constante en todos los años de la proyección.

Para el cálculo de la modalidad de impuesto de entrada, también se utilizará una aproximación del número de turistas que entran en la isla basada en los datos oficiales facilitados por el Cabildo de Lanzarote (2001) y por el ISTAC (2001). La cifra oficial del número de turistas que visitan Lanzarote fue de 1.801.201 en el año 2000 (Cabildo de Lanzarote, 2001). Tanto el Cabildo de Lanzarote (2001) como el Instituto Canario de Estadística (ISTAC, 2001) sitúan el número de turistas extranjeros en alrededor de 1.750.000. Por lo tanto, según estas cifras apenas unos 51.000 turistas españoles visitaron Lanzarote en el año 2000, una cifra que parece excesivamente baja. Esto se debe al hecho de que la metodología del cálculo elaborada hace años de los visitantes españoles solo contabiliza los pasajeros que llegan a la isla desde el resto de España a través de vuelos charters. Sin embargo, mientras la metodología se mantuvo la misma, el tipo de turista y el tipo de viaje ha cambiado, de forma que el viajero español llega actualmente a Lanzarote mayoritariamente en vuelo regular. En 1991 se contabilizó la entrada por vuelo charter de aproximadamente 160.000 turistas españoles en Lanzarote (Centro de Datos, 2002), y es difícil creer (y de hecho nadie lo hace) que el número de visitantes españoles no haya aumentado en los últimos 10 años. De hecho, el Gobierno de Canarias (2002) apunta que en 1999 la cifra de viajeros españoles alojados en establecimientos hoteleros fue de 262.000 personas.

Considerando estos supuestos, hemos utilizado la cifra de 2.000.000 de turistas por año, considerando los 1.750.000 turistas extranjeros contabilizados y situando el número de turistas españoles alrededor de los 250.000. Ésta nos parece una aproximación de la realidad bastante razonable y aceptable para los

propósitos de dar una idea de la magnitud de la recaudación de un impuesto de entrada y la diferencia de su potencial recaudador respecto a un impuesto por día.

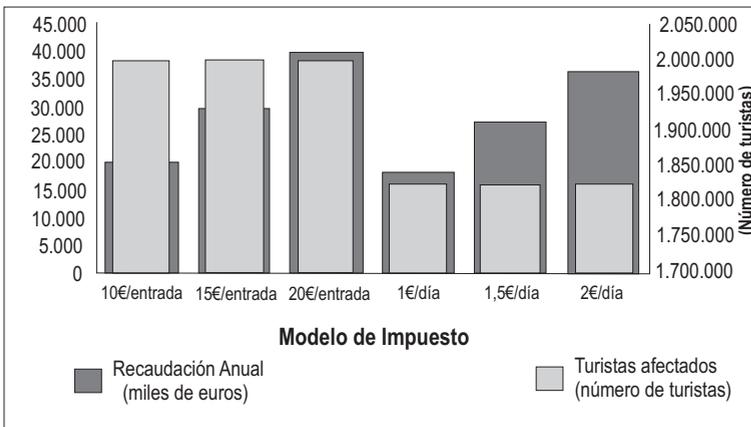
En la *Tabla 3.8* y *gráfico 3.4* se resume el potencial de las diferentes seis opciones contempladas: impuesto de entrada de 10, 15 y 20 € y impuesto por día de 1, 1,5 y 2 €. La hipótesis es en todos los casos de “corte radical del crecimiento” de plazas alojativas lo que, en términos concretos, se traduce en los supuestos de entradas y número de turistas diarios promedio comentadas en los párrafos anteriores.

*Por prudencia es aconsejable buscar el máximo consenso con todos los sectores afectados en la aplicación de la medida aunque las decisiones políticas no deberían condicionarse a dicho consenso*

**Tabla 3.8. Potencial recaudador de 6 opciones de impuestos y número de turistas afectados**

	Impuesto de Entradas			Impuesto por día		
	10 €	15 €	20 €	1 €	1,5 €	2 €
Turistas Afectados	2.000.000	2.000.000	2.000.000	1.825.000	1.825.000	1.825.000
Recaudación Anual	20.000	30.000	40.000	18.250	27.375	36.500

**Gráfico 3.4. Potencial recaudador de 6 opciones de impuestos y número de turistas afectados**



Una alternativa impositiva diferente para el fondo ambiental que podría aplicarse en un contexto legal diferente sería que el Cabildo decidiese un recargo sobre el actual IGIC autonómico (para todas las actividades o para las más ligadas al sector turístico).

De llevarse a cabo, podría ser una vía de financiación complementaria a otras o incluso convertirse en la principal fuente de ingresos del fondo. Para evaluar esta posibilidad y compararla con las otras opciones impositivas es importante tener alguna idea aunque sea muy aproximada del orden de magnitud que podrían representar los ingresos obtenibles.

*El atractivo turístico de Lanzarote asegura que, si se lleva a cabo una política ambiental adecuada, la demanda futura está asegurada a precios que permitan un moderado pago impositivo sin pérdidas de rentabilidad*

No existe información disponible sobre la recaudación total del IGIC de las actividades que se llevan a cabo en Lanzarote (ni mucho menos la recaudación sectorial), por lo cual es difícil estimar el potencial recaudador de esta alternativa. Sin embargo, Calero y Márquez (2001) estiman que los ingresos del IGIC correspondientes al territorio de Lanzarote supusieron aproximadamente 56 millones de euros en 2001. Con base en este dato, se puede hacer una proyección de los efectos en la recaudación de un posible recargo en el IGIC. Si se supone que el recargo aumentaría en un 20% la recaudación (por ejemplo afectando a la misma base imponible y pasando de un tipo medio efectivo del IGIC del 5%<sup>158</sup> al 6%), la recaudación adicional se situaría entorno a 11 millones de euros (partiendo siempre del valor inicial estimado por Calero y Márquez (2001) para el año 2001). Si contemplamos, en cambio, un recargo que supusiese un aumento del 40% de la recaudación (pasando, por ejemplo del 5% al 7%) la recaudación adicional lógicamente se doblaría situándose en los 22 millones de euros. En consecuencia, no parece impensable que, de existir la alternativa del recargo insular sobre el IGIC, se obtuviesen ingresos que podrían ser comparables a alguna de las opciones contempladas de impuesto turístico, aunque ello dependería obviamente de la extensión del recargo (a todas las actividades o sólo a algunas de ellas y de los límites legales que se pudiesen a la cuantía de tal recargo).

### **3.C.3.2. Necesidades financieras para el rescate de derechos**

Para comparar la recaudación del impuesto turístico en los diferentes escenarios y las necesidades financieras que comporta el rescate de derechos edificatorios, que seguidamente llevaremos a cabo, el segundo elemento clave es por supuesto la cuantía en que se estime el valor de dicho rescate.

El valor del rescate es para este informe un dato externo, y el que hemos utilizado como referencia básica es de 300 millones de euros. Este parece ser el orden de magnitud que se está tomando como indicativo en el debate en la isla aunque sobre él existe bastante incertidumbre y pueden haber grandes desviaciones. Por lo que hemos podido indagar parece que entre las hipótesis más optimistas y las más pesimistas la cuantía de dicho rescate podría oscilar entre un mínimo de 180 y un máximo de 420 millones de euros aunque insistimos en que en nuestro estudio no hemos entrado en ninguna valoración de esta cuantía. También existe incertidumbre sobre el momento, o más bien los momentos, en que se tendrían que hacer efectivo dicho rescate. Ello es importante porque si existe un desajuste temporal entre los ingresos que permiten rescatar los derechos y las necesidades de gasto, ello repercutirá normalmente en unos pagos totales mayores ya que al avanzar el dinero tendrá que pagarse un interés para disponer de él (por ejemplo emitiendo deuda pública) o al posponerse el pago dará derecho a un pago incrementado según un tipo de interés.

Para los cálculos nos pondremos en la peor de las hipótesis, según la cual los propietarios tienen derecho a cobrar íntegramente todo el valor de los derechos en el primer año en que se inician nuestras proyecciones y que el adelanto de dinero y/o retraso de los pagos tienen un coste financiero según un tipo de interés (nominal) anual del 5%, que es más o menos el valor actual de mercado<sup>159</sup>. Decimos que es la peor de las hipótesis por dos razones. La

primera porque lo normal sería que legalmente pudiese llevarse a cabo el valor del rescate de forma paulatina a lo largo del tiempo. La segunda razón es porque, como luego insistimos y ya hemos analizado, la dotación del RIC permite la posibilidad muy real de emitir deuda pública a un tipo nulo o casi nulo; de utilizarse esta vía, lo único importante sería prácticamente la cuantía total del valor de los derechos y siendo casi irrelevante el momento en que los propietarios tuviesen derecho a dicha compensación.

A modo de ejemplo, la *Tabla 3.9* muestra los flujos de dinero anuales que serían necesarios para hacer frente al pago del rescate de derechos en diferentes números de años, considerando que el coste actual total del rescate de los derechos edificatorios fuese de 300 millones de euros o alternativamente 180 y 420 millones. En todos los cálculos se supone que los derechos se reconocen el año inicial y que el tipo de interés financiero es del 5% anual. Así, en el caso de los 300 millones, un pago de 38,8 millones de euros al año supondría el rescate en un plazo de 10 años<sup>160</sup> mientras que un pago anual de 28,9 millones de euros exigiría 15 años para pagar los rescates (o la deuda contraída), y así sucesivamente.

La *Tabla 3.10* muestra dos ejemplos para 10 y 20 años de la amortización del montante total a pagar, considerando pagos constantes y tipo de interés anual de 5%. La última columna da el "valor residual" entendido como la cantidad que se debería hacer efectiva al final de cada uno de los años si se quisiese amortizar en dicho momento completamente toda la deuda<sup>161</sup>.

**Tabla 3.9. Valor del pago anual a ser realizado en concepto de indemnizaciones, con tasa de interés anual de 5% (miles de euros)**

Número de años	Indemnizaciones valoradas en 180 millones de euros		Indemnizaciones valoradas en 300 millones de euros		Indemnizaciones valoradas en 420 millones de euros	
	Cantidad anual a pagar	Pagos Totales realizados	Cantidad anual a pagar	Pagos Totales realizados	Cantidad anual a pagar	Pagos Totales realizados
10	23.311	233.108	38.851	388.514	54.392	543.919
15	17.342	260.124	28.903	433.540	40.464	606.956
20	14.444	288.873	24.073	481.456	33.702	674.038
25	12.771	319.286	21.286	532.143	29.800	745.001
30	11.709	351.278	19.515	585.463	27.322	819.648
50	9.860	492.991	16.433	821.651	23.006	1.150.311

### 3.C.3.3. Escenarios de pago de los derechos de rescate a partir de los ingresos del impuesto turístico

Ya hemos insistido (*apartados 3.B y 3.C.1*) en que un impuesto turístico que alimente un fondo ambiental puede tener unas finalidades que vayan, incluso desde el primer momento, a cubrir gastos diferentes al rescate de derechos<sup>162</sup> y también que es posible y justificado e incluso muy conveniente que se cuente con otras fuentes de ingresos para responder a una necesidad de gasto extraordinario de este tipo. Sin embargo, la comparación entre la potencial recaudación impositiva y la cantidad de dinero que se debería destinar a tal rescate es relevante.

El objetivo de los cálculos reflejados en las siguientes tablas es conjuntar las

*Desde el punto de vista ambiental, un turismo caro tiende a ser un más fuerte consumidor de recursos naturales mientras que turistas de poco poder adquisitivo pueden preocuparse por la conservación ambiental*

*La valoración de los turistas respecto a la implantación de un impuesto turístico puede ser positiva entre aquéllos más respetuosos con la realidad y conservación de la isla*

estimaciones de los dos apartados anteriores para tener idea del número de años durante los cuales se podría amortizar la deuda generada por el rescate de derechos si se destinase íntegra y exclusivamente la recaudación del impuesto a dicha finalidad. En este sentido debe entenderse como un mínimo de años ya que podríamos sólo destinar parte de los ingresos impositivos con lo que el periodo de tiempo aumentaría (en más de la proporción reducida, por la mayor carga financiera que se produciría); adicionalmente, del total de la recaudación del impuesto turístico deberían lógicamente descontarse (aunque no lo hemos considerado en los cálculos) los costes de gestión del impuesto y los de funcionamiento del fondo ambiental, de crearse éste. En sentido contrario, si se consiguen concretar otras importantes fuentes de financiación, con el impuesto sólo se cubrirían parte de estos pagos con lo que los años necesarios para hacer frente al pago total se reducirían considerablemente. Respecto a esto último, si hemos considerado una posibilidad, la de que la Comunidad Autónoma de Canarias participe con una aportación de un 25% del montante total destinado al pago de las indemnizaciones.

**Tabla 3.10. Rescate de los derechos edificatorios, valorados en 300 millones de euros, en 10 y 20 años con pagos anuales constantes y tasa de interés anual del 5%**

Año	Rescate de los derechos edificatorios valorados en 300 millones de euros 10 años			Rescate de los derechos edificatorios valorados en 300 millones de euros 20 años		
	Cantidad anual a pagar	Pagos Totales realizados	Valor residual	Cantidad anual a pagar	Pagos Totales realizados	Valor residual
1	38,851	38,851	-276,149	24,073	24,073	-290,927
2	38,851	77,703	-251,105	24,073	48,146	-281,401
3	38,851	116,554	-224,809	24,073	72,218	-271,398
4	38,851	155,405	-197,198	24,073	96,291	-260,895
5	38,851	194,257	-168,206	24,073	120,364	-249,867
6	38,851	233,108	-137,765	24,073	144,437	-238,288
7	38,851	271,960	-105,802	24,073	168,509	-226,129
8	38,851	310,811	-72,241	24,073	192,582	-213,363
9	38,851	349,662	-37,001	24,073	216,655	-199,958
10	38,851	388,514	0	24,073	240,728	-185,884
11				24,073	264,801	-171,105
12				24,073	288,873	-155,587
13				24,073	312,946	-139,294
14				24,073	337,019	-122,186
15				24,073	361,092	-104,223
16				24,073	385,164	-85,361
17				24,073	409,237	-65,556
18				24,073	433,310	-44,761
19				24,073	457,383	-22,926
20				24,073	481,456	0

En las 6 tablas que siguen nos hemos limitado a los supuestos de un valor del rescate de 300 millones de euros reconocidos desde que se inicia el ejercicio y un tipo de interés del 5% anual.

En cada una de las tablas siguientes aparece la recaudación anual y el valor residual de las indemnizaciones. Cuando el valor residual es positivo significa

que los ingresos con el impuesto turístico ya fueron suficientes para hacer frente a las indemnizaciones en concepto de rescate de derechos. El momento en que el valor residual se hace positivo indica el número de años que serían necesarios para que el rescate de los derechos edificatorios fuese completado, en el supuesto (que no es en absoluto una propuesta) de que la totalidad de los ingresos del impuesto turístico se destinase al pago de las indemnizaciones, y que ésta fuese la única fuente de recursos para estos fines.

Además, las tablas también indican cómo cambiaría el resultado en el aludido supuesto de que la Comunidad Autónoma asumiese el 25% del pago, que consideramos prudente, dado el ahorro público que conllevaría la contención del crecimiento turístico (Calero y Márquez, 2002).

Los recursos utilizados por la Comunidad Autónoma para el rescate de derechos edificatorios en Lanzarote pueden proceder de varias fuentes distintas, como ha sido mencionado en este trabajo, sea directamente (por ejemplo, a través del fondo ambiental autonómico) o sea indirectamente cambiando la actual redistribución de dinero entre las islas y permitiendo así unos ingresos adicionales al Cabildo. Sin embargo, hay que tener presente que la consecución de estos recursos no depende exclusivamente del Cabildo de Lanzarote.

Éstos son únicamente valores de referencia a partir de los cuales pueden hacerse cálculos con muchas otras hipótesis sobre valor de los derechos rescatados, cuantía de otros ingresos y/o distribución de los gastos totales de un posible fondo ambiental.

### **3.C.3.3.1. Escenarios para un impuesto de entrada**

La estimación de la recaudación potencial de un impuesto de entrada universal para los no residentes de 10 € viene dada en la *Tabla 3.11*. En el caso de que todo el ingreso procedente del impuesto turístico se destinase al rescate de los derechos edificatorios y de que no hubiese otros ingresos adicionales, el montante necesario para afrontar las indemnizaciones sería alcanzado en el plazo de 29 años.

En la alternativa en que el valor del impuesto es de 15 € (*Tabla 3.12*), la recaudación equivalente al montante total de las indemnizaciones se alcanza en 15 años mientras que para un impuesto de entrada de 20 € (*Tabla 3.13*) este periodo es de únicamente de 10 años.

*El efecto diferenciador es uno de los potenciales efectos positivos del impuesto en la medida en que tiende a seleccionar a los turistas según características deseables*

Tabla 3.11. Recaudación potencial de un impuesto  
De entrada de 10 € (miles de euros)

Año	Nº entradas en Lanzarote	Recaudación anual 10 €/día	Acumulado	Valor residual	Aportación del 25% CCAA	Valor residual con aportación CCAA
1	2.000.000	20.000	20.000	-295.000	6.667	-288.333
2	2.000.000	20.000	40.000	-289.750	6.667	-276.083
3	2.000.000	20.000	60.000	-284.238	6.667	-263.221
4	2.000.000	20.000	80.000	-278.449	6.667	-249.715
5	2.000.000	20.000	100.000	-272.372	6.667	-235.534
6	2.000.000	20.000	120.000	-265.990	6.667	-220.644
7	2.000.000	20.000	140.000	-259.290	6.667	-205.010
8	2.000.000	20.000	160.000	-252.254	6.667	-188.594
9	2.000.000	20.000	180.000	-244.867	6.667	-171.357
10	2.000.000	20.000	200.000	-237.111	6.667	-153.258
11	2.000.000	20.000	220.000	-228.966	6.667	-134.254
12	2.000.000	20.000	240.000	-220.414	6.667	-114.300
13	2.000.000	20.000	260.000	-211.435	6.667	-93.349
14	2.000.000	20.000	280.000	-202.007	6.667	-71.349
15	2.000.000	20.000	300.000	-192.107	6.667	-48.250
16	2.000.000	20.000	320.000	-181.713	6.667	-23.996
17	2.000.000	20.000	340.000	-170.798	6.667	0
18	2.000.000	20.000	360.000	-159.338		
19	2.000.000	20.000	380.000	-147.305		
20	2.000.000	20.000	400.000	-134.670		
21	2.000.000	20.000	420.000	-121.404		
22	2.000.000	20.000	440.000	-107.474		
23	2.000.000	20.000	460.000	-92.848		
24	2.000.000	20.000	480.000	-77.490		
25	2.000.000	20.000	500.000	-61.365		
26	2.000.000	20.000	520.000	-44.433		
27	2.000.000	20.000	540.000	-26.654		
28	2.000.000	20.000	560.000	-7.987		
29	2.000.000	20.000	580.000	0		

Tabla 3.12. Recaudación potencial de un impuesto de entrada de 15 € (miles de euros)

Año	Nº entradas en Lanzarote	Recaudación anual 15 €/día	Acumulado	Valor residual	Aportación del 25% CCAA	Valor residual con aportación CCAA
1	2.000.000	30.000	30.000	-285.000	10.000	-275.000
2	2.000.000	30.000	60.000	-269.250	10.000	-248.750
3	2.000.000	30.000	90.000	-252.713	10.000	-221.188
4	2.000.000	30.000	120.000	-235.348	10.000	-192.247
5	2.000.000	30.000	150.000	-217.116	10.000	-161.859
6	2.000.000	30.000	180.000	-197.971	10.000	-129.952
7	2.000.000	30.000	210.000	-177.870	10.000	-96.450
8	2.000.000	30.000	240.000	-156.763	10.000	-61.272
9	2.000.000	30.000	270.000	-134.602	10.000	-24.336
10	2.000.000	30.000	300.000	-111.332	10.000	0
11	2.000.000	30.000	330.000	-86.898		
12	2.000.000	30.000	360.000	-61.243		
13	2.000.000	30.000	390.000	-34.305		
14	2.000.000	30.000	420.000	-6.021		
15	2.000.000	30.000	450.000	0		

Tabla 3.13. Recaudación potencial de un impuesto de entrada de 20 € (miles de euros)

Año	Nº entradas en Lanzarote	Recaudación anual 20 €/día	Acumulado	Valor residual	Aportación del 25% CCAA	Valor residual con aportación CCAA
1	2.000.000	40.000	40.000	-275.000	13.333	-261.667
2	2.000.000	40.000	80.000	-248.750	13.333	-221.417
3	2.000.000	40.000	120.000	-221.188	13.333	-179.154
4	2.000.000	40.000	160.000	-192.247	13.333	-134.779
5	2.000.000	40.000	200.000	-161.859	13.333	-88.184
6	2.000.000	40.000	240.000	-129.952	13.333	-39.260
7	2.000.000	40.000	280.000	-96.450	13.333	0
8	2.000.000	40.000	320.000	-61.272		
9	2.000.000	40.000	360.000	-24.336		
10	2.000.000	40.000	400.000	0		

### 3.C.3.3.2. Escenarios para un impuesto por día cobrado en los establecimientos alojativos

Por lo que se refiere a los tres escenarios de impuesto por día de estancia, los años necesarios para hacer frente al rescate de derechos en las tres hipótesis contempladas oscilarían entre 11 y 36 años (Tablas 3.14 a 3.16).

Tabla 3.14. Recaudación potencial de un impuesto por día de 1 € (miles de euros)

Año	Nº Turistas en establecimientos reglados	Recaudación anual 1 €/día	Acumulado	Valor residual	Aportación del 25% CCAA	Valor residual con aportación CCAA
1	50.000	18.250	18.250	-296.750	6.083	-290.667
2	50.000	18.250	36.500	-293.338	6.083	-280.867
3	50.000	18.250	54.750	-289.754	6.083	-270.577
4	50.000	18.250	73.000	-285.992	6.083	-259.772
5	50.000	18.250	91.250	-282.042	6.083	-248.427
6	50.000	18.250	109.500	-277.894	6.083	-236.515
7	50.000	18.250	127.750	-273.538	6.083	-224.008
8	50.000	18.250	146.000	-268.965	6.083	-210.875
9	50.000	18.250	164.250	-264.164	6.083	-197.085
10	50.000	18.250	182.500	-259.122	6.083	-182.606
11	50.000	18.250	200.750	-253.828	6.083	-167.403
12	50.000	18.250	219.000	-248.269	6.083	-151.440
13	50.000	18.250	237.250	-242.433	6.083	-134.679
14	50.000	18.250	255.500	-236.304	6.083	-117.079
15	50.000	18.250	273.750	-229.870	6.083	-98.600
16	50.000	18.250	292.000	-223.113	6.083	-79.197
17	50.000	18.250	310.250	-216.019	6.083	-58.823
18	50.000	18.250	328.500	-208.570	6.083	-37.431
19	50.000	18.250	346.750	-200.748	6.083	-14.969
20	50.000	18.250	365.000	-192.536	6.083	0
21	50.000	18.250	383.250	-183.912		
22	50.000	18.250	401.500	-174.858		
23	50.000	18.250	419.750	-165.351		
24	50.000	18.250	438.000	-155.369		
25	50.000	18.250	456.250	-144.887		
26	50.000	18.250	474.500	-133.881		
27	50.000	18.250	492.750	-122.325		
28	50.000	18.250	511.000	-110.192		
29	50.000	18.250	529.250	-97.451		
30	50.000	18.250	547.500	-84.074		
31	50.000	18.250	565.750	-70.027		
32	50.000	18.250	584.000	-55.279		
33	50.000	18.250	602.250	-39.793		
34	50.000	18.250	620.500	-23.532		
35	50.000	18.250	638.750	-6.459		
36	50.000	18.250	657.000	0		

Tabla 3.15. Recaudación potencial de un impuesto por día de 1,5 € (miles de euros)

Año	Nº Turistas en establecimientos reglados	Recaudación anual 1,5 €/día	Acumulado	Valor residual	Aportación del 25% CCAA	Valor residual con aportación CCAA
1	50.000	27.375	27.375	-287.625	9.125	-278.500
2	50.000	27.375	54.750	-274.631	9.125	-255.925
3	50.000	27.375	82.125	-260.988	9.125	-232.221
4	50.000	27.375	109.500	-246.662	9.125	-207.332
5	50.000	27.375	136.875	-231.620	9.125	-181.199
6	50.000	27.375	164.250	-215.826	9.125	-153.759
7	50.000	27.375	191.625	-199.243	9.125	-124.947
8	50.000	27.375	219.000	-181.830	9.125	-94.694
9	50.000	27.375	246.375	-163.546	9.125	-62.929
10	50.000	27.375	273.750	-144.349	9.125	-29.575
11	50.000	27.375	301.125	-124.191	9.125	0
12	50.000	27.375	328.500	-103.026		
13	50.000	27.375	355.875	-80.802		
14	50.000	27.375	383.250	-57.467		
15	50.000	27.375	410.625	-32.965		
16	50.000	27.375	438.000	-7.239		
17	50.000	27.375	465.375	0		

Tabla 3.16. Recaudación potencial de un impuesto por día de 2 € (miles de euros)

Año	Nº Turistas en establecimientos reglados	Recaudación anual 2 €/día	Acumulado	Valor residual	Aportación del 25% CCAA	Valor residual con aportación CCAA
1	50.000	36.500	36.500	-278.500	12.167	-266.333
2	50.000	36.500	73.000	-255.925	12.167	-230.983
3	50.000	36.500	109.500	-232.221	12.167	-193.866
4	50.000	36.500	146.000	-207.332	12.167	-154.892
5	50.000	36.500	182.500	-181.199	12.167	-113.970
6	50.000	36.500	219.000	-153.759	12.167	-71.002
7	50.000	36.500	255.500	-124.947	12.167	-25.886
8	50.000	36.500	292.000	-94.694	12.167	0
9	50.000	36.500	328.500	-62.929		
10	50.000	36.500	365.000	-29.575		
11	50.000	36.500	401.500	0		

### 3.C.3.4. Conclusiones

Bajo los supuestos anteriormente mencionados y que fueron utilizados para los cálculos del potencial recaudador de cada escenario diseñado, un impuesto de entrada de 20 € es el que presenta mayor potencial recaudador, mientras un impuesto diario de un euro es el que recauda menos ingresos. La capacidad

recaudadora de los impuestos por día de 1, 1,5 y 2 euros es comparable respectivamente a la de los impuestos de 10, 15 y 20 euros por entrada ya que suponen una muy similar presión por turista pero siempre es algo mayor en el segundo caso debido sobre todo al mayor número de personas afectadas. Cambios futuros en el número de estancia afectarían por supuesto a esta comparación: si, por ejemplo, se redujese la estancia media, la capacidad recaudadora relativa de, por ejemplo, un impuesto de entrada de 15 euros aumentaría respecto a la de un impuesto de 1,5 euros por día de estancia.

La magnitud de los ingresos para cada caso, así como el número de años necesarios para el rescate, puede ser visualizada en la *Tabla resumen 3.17*, siempre en el supuesto de 300 millones de valor de los derechos como deuda en el año inicial. Esta tabla muestra también cuáles serían estos valores si la tasa de interés aplicada sobre la deuda contraída por el Cabildo fuese del 1 por 100; que es el tipo de interés que se paga por la deuda generada por la RIC<sup>163</sup>. En este caso más sencillo, el número de años sería aproximadamente el valor monetario total de los derechos dividido por el dinero anual destinado a su pago<sup>164</sup>.

Por otro lado, el mencionado recargo de 1 ó 2% en el IGIC por parte del Cabildo de Lanzarote puede proporcionar ingresos importantes (aproximadamente 11 y 22 millones de euros anuales respectivamente). Como se ha discutido, ésta podría constituir una alternativa recaudadora al impuesto turístico o bien, caso de aplicarse conjuntamente con el impuesto turístico, permitiría reducir el número de años necesarios para el rescate de los derechos edificatorios presentados en la *Tabla 3.17*. Suponiéndose que todo el ingreso adicional conseguido con el recargo del IGIC fuese destinado al rescate de los derechos edificatorios, y que los recursos procediesen exclusivamente del impuesto turístico y de éste recargo, un recargo de 1% implicaría una reducción aproximada del 20% (de 10 a 8 años) del plazo necesario para el rescate de los derechos en el caso de un impuesto de entrada de 20€ (la alternativa de mayor recaudación con que hemos trabajado), y de un 58% (de 36 a 15 años) en el caso de un impuesto por día de 1€ de valor medio (la alternativa de menor recaudación con la que hemos trabajado). Si el recargo es del 2%, las reducciones en el plazo del rescate serían obviamente mayores.

Es necesario ser muy cauteloso pero, en conjunto, y con todas las incertidumbres señaladas y reconociendo la multitud de opciones políticas, un resultado tentativo sería que, si se decide optar por uno de los valores medios del impuesto entre los contemplados en este estudio, si se prioriza de forma exclusiva o casi exclusiva el uso de la recaudación para el rescate de derechos, si se utiliza el recurso a deuda pública apta para la RIC para hacer frente a los posibles desajustes entre ingresos y gastos anuales, si se exploran otras posibilidades de ingresos y se cuenta con un cierto apoyo del Gobierno autónomo, no parece en absoluto irrealista pensar que podría hacerse frente al rescate de derechos en un plazo de entre 10 y 15 años desde el momento de implantación del impuesto turístico.

Tabla 3.17. Magnitud de recaudación (miles de euros) y número de años para el rescate de derechos edificatorios en los seis escenarios analizados

	Impuesto de Entradas			Impuesto por Día		
	10 €	15 €	20 €	1 €	1,5 €	2 €
<b>Recaudación Anual</b>	<b>20.000</b>	<b>30.000</b>	<b>40.000</b>	<b>18.250</b>	<b>27.375</b>	<b>36.500</b>
Número de años para el rescate de los derechos edificatorios, con tasa nominal de interés de 5%	29	15	10	36	17	11
Número de años para el rescate de los derechos edificatorios, con tasa nominal de interés de 5% y aportación de la CA	19	11	8	22	12	9
Número de años para el rescate de los derechos edificatorios, con tasa nominal de interés de 1%	17	11	8	19	12	9
Número de años para el rescate de los derechos edificatorios, con tasa nominal de interés de 1% y aportación de la CA	13	9	7	15	10	7

## REFERENCIAS

- Cabildo de Lanzarote (1998) Lanzarote en la Biosfera. Una Estrategia Hacia el Desarrollo Sostenible de la Isla. Aplicación de la Agenda Local 21 a Lanzarote. Programa Life de la Unión Europea. Documento Para el Debate, Síntesis de la Propuesta.
- Cabildo de Lanzarote (2001) Anuario Estadístico de Lanzarote, 2000. Disponible en <http://www.cabildolanzarote.org>
- Calero Lemes, P., Márquez Cerdeña, M. J. (2002) Evaluación del Ahorro Público producido por la Contención del crecimiento de la Oferta Turística en Lanzarote. Programa Life Lanzarote en la Biosfera II, 2001-2004. Informe no 8. Cabildo Insular de Lanzarote.
- Centro de Datos (2002) Comunicación personal del responsable del Centro de Datos del Cabildo de Lanzarote, Miguel Ángel Martín.
- Gobierno de Canarias (2002) Viajeros Españoles Alojados en Establecimientos "Hoteleros". Consejería de Turismo y Transportes. Disponible en: <http://www.gobiernodecanarias.org/turismo/dgoit/estadisticas/treceptivo/esp/esp99.htm>
- Índice de Precios Hoteleros (IPH). Instituto Nacional de Estadística. Disponible en <http://www.ine.es/daco/daco42/prechote/dacoiph.htm>
- Instituto Nacional de Estadística (2000) Encuesta Continua de Presupuestos Familiares. Disponible en <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4213/ecpf0100.htm>
- ISTAC (2000) Encuesta Sobre el Gasto Turístico Canarias 1999. Instituto Canario de Estadística, Gobierno de Canarias. Julio, 2000.
- ISTAC (2001) Encuesta Sobre el Gasto Turístico - Canarias 2000. Instituto Canario de Estadística, Gobierno de Canarias. Julio, 2000. Disponible en <http://www.istac.rcanaria.es>
- Lasarte, J., Eseverri, E., Adame, F., Martín, J. (2001) Turismo y Financiación Autonómica y Local. Comentarios Sobre la Llamada <<Ecotasa>> y Otras Alternativas de Financiación. Junta de Andalucía. Consejería de Turismo y Deporte. Comares editorial. Granada.
- Nájera, M. El canon ecoturístico en Baleares. *El País*, 27 de septiembre de 1999.

---

*Anexos*  
*Casos prácticos de ecofiscalidad:*

- 1. Ecofiscalidad local de los residuos urbanos:  
pago por bolsa en Lansing, Michigan (EE UU)*
  - 2. Ecofiscalidad local de la energía: Saarbrücken (Alemania)*
  - 3. El impuesto ecológico de Castilla - La Mancha*
  - 4. La ley española de envases y residuos de envases*
  - 5. El impuesto alemán de vehículos*
-

## ANEXO 1

### ECOFISCALIDAD LOCAL DE LOS RESIDUOS URBANOS: PAGO POR BOLSA EN LANSING, MICHIGAN (EE UU)<sup>165</sup>

La reducción y el reciclaje de los residuos, por este orden, están aceptadas como las prioridades a considerar a la hora de definir un modelo de gestión ambientalmente correcta de las basuras. Los instrumentos de ecofiscalidad pueden contribuir a generar incentivos para avanzar hacia estos objetivos, en paralelo al resto de políticas ambientales que disponga la Administración.

La forma de generar un incentivo para reducir los residuos es haciendo recaer el coste de su tratamiento en aquéllos quienes los generan, estableciendo que la cuantía del instrumento económico sobre los sujetos pasivos de éste sea función de la cantidad de residuos producidos y de la capacidad contaminante de éstos, favoreciendo por tanto la corresponsabilización. Adicionalmente, un instrumento económico incentivador del reciclaje es aquél que grava más a los residuos que tienen como destino tratamientos finalistas (incineración o vertido) respecto los que son segregados para ser reciclados<sup>166</sup>.

De los instrumentos que disponen los municipios, definidos por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LHL), el más adecuado para crear incentivos en el ámbito de las basuras es la tasa, regulada a su vez por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP).

El interés de las tasas recae en el hecho de que pueden generar incentivo entre los que a ellas se ven sujetos, estimulándolos a modificar algunas de sus conductas ambientalmente perjudiciales. Sin embargo, el efecto incentivo no es una característica intrínseca de las tasas (de hecho casi ninguna de las vigentes genera incentivo para modificar conducta alguna) sino que éste existirá o no en función de como se diseñen.

Para originar un incentivo económico que estimule la reducción y el reciclaje de residuos debe vincularse el pago del servicio de recogida y tratamiento de basuras a la cantidad generada y a la participación en las recogidas selectivas. Sin embargo, ¿es posible conocer la cantidad de residuos producidos en cada hogar? ¿Y conocer si los ciudadanos participan de las recogidas selectivas?

Para resolver esta cuestión en más de 4.500 poblaciones de todo el mundo<sup>167</sup> se han ensayado varios sistemas que podríamos llamar de *pago por generación*<sup>168</sup>:

**Pago por bolsa o *pay-per-bag*.** Consiste en que el ayuntamiento establece la obligatoriedad de utilizar bolsas de basura homologadas, las cuales

serían las únicas recogidas por el servicio de basuras. De este modo, la tasa correspondiente al coste del servicio de recogida y tratamiento sería incorporada al precio de las bolsas. La base imponible de la tasa sería el consumo de bolsas de basura homologadas, de forma que aquellos hogares que generen más residuos necesitarán más bolsas y el total pagado será aproximadamente proporcional al volumen de basuras generadas. De este tipo es el ejemplo de Lansing, que se expone más adelante.

**Pago por adhesivo o *pay-per-tag*.** Éste es un caso análogo al anterior, pero no son las bolsas de basura lo que está homologado por el ayuntamiento sino unos adhesivos que deben ser pegados a las bolsas de basura convencionales. En este caso la tasa tendría como base imponible el consumo de adhesivos homologados, estableciendo de nuevo una proporción aproximada entre la generación de basuras y el pago. Los adhesivos deben ser preferiblemente nominales, para desincentivar su sustracción y no está permitido pegarlos más que a bolsas que no superen un volumen determinado.

**Pago por contenedor o *pay-per-can*.** En este caso los hogares disponen de un contenedor particular que es recogido puerta a puerta. La base imponible de la tasa de basuras es el tamaño y la periodicidad a la que sea recogido el contenedor, aspectos que el usuario decide según su generación de residuos. En este caso también existe un vínculo entre pago y volumen de basuras generadas, a pesar de que menos estrecho que en los casos anteriores, debido a que se paga por contenedor, esté lleno o no, de modo que posiblemente genera un incentivo menor.

Existen otros sistemas como el pesado individual de todas las bolsas en el momento de recogida, ya sea por los operarios que realicen el servicio o mediante un sistema de acceso a los contenedores con tarjetas magnéticas.

Los sistemas de pago por generación no están exentos de problemas: tendencia a compactar la basura para tratar de minimizar la necesidad de comprar bolsas o adhesivos homologados, falsificación de bolsas y adhesivos, propensión al fraude, limitantes derivados de la tipología urbanística del cada territorio<sup>169</sup>... De todos modos, en la práctica estos problemas se demuestran poco significativos y se tiende a considerar que los efectos positivos conseguidos por el incentivo que genera un sistema de pago por generación compensan los problemas de fraude u otros que puedan existir.

De hecho, la aplicación de sistemas de pago por generación ha conducido ya al logro de objetivos ambiciosos de recogida selectiva y reducción de residuos urbanos<sup>170</sup>. Se ha constatado que inicialmente se avanza más en elevar los niveles de reciclaje, incrementándose la participación de la población (sobre todo si participar en la recogida selectiva es gratuito o más barato que la recogida del rechazo) y, posteriormente, en la mayoría de los casos también se producen avances porcentualmente importantes en el ámbito de la reducción de residuos<sup>171</sup>.

Un estudio hecho sobre 212 municipios de Estados Unidos que tienen en vigencia sistemas de pago por generación, reporta que el año posterior a su implantación se consiguen niveles entre un 18% de reducción y un 2% de

incremento de las basuras generadas, así como incrementos del nivel de reciclaje entre el 32% y el 59%<sup>172</sup>. En general se puede afirmar que a mayores precios unitarios (de la bolsa, adhesivo o contenedor particular), mayores son los resultados obtenidos en términos de reducción y reciclaje<sup>173</sup>, totalmente acorde con la lógica básica de la ecofiscalidad, a saber, que los incentivos tienen capacidad para cambiar las pautas de comportamiento.

### Lansing, Michigan<sup>174</sup>

La City of Lansing es la capital del Estado de Michigan (EE UU). En 1975 se empezó de forma voluntaria un programa de recogida puerta a puerta de basuras para viviendas unifamiliares, en el que se pagaba una tarifa de un dólar por bolsa recogida. Se trata, por tanto, de un sistema de pago por bolsa, de carácter proporcional a la cantidad de basuras recogida.

Características socioeconómicas de Lansing (Michigan)

Población (1999)	130.000 hab.
Densidad de población (1994)	1.449 hab/km <sup>2</sup>
Número de viviendas (1990)	50.835 viviendas
Número de viviendas unifamiliares (1990)	38.000 viviendas
Renta <i>per cápita</i> anual (1990)	12.232 \$

Desde el principio, cada vivienda unifamiliar podía participar de este servicio municipal o bien, alternativamente, contratar un servicio privado de recogida. La ciudad continuó el sistema prácticamente sin cambios hasta 1991, en que se incrementó el precio de la bolsa hasta 1,50 dólares coincidiendo con el establecimiento de un sistema de recogida de materiales reciclables y de residuos de poda.

Los hogares que quieren participar del sistema municipal de recogida tienen que comprar bolsas de basuras de 114 litros, que se venden en paquetes de 5 y cuestan 7,50 dólares. Éstas están disponibles en varias cadenas de supermercados y tiendas. El coste de las bolsas sirve para pagar todos los costes derivados de la recogida de las bolsas de rechazo, incluidos los gastos ocasionados a otros departamentos de la institución municipal. El programa no está subsidiado en forma alguna y compete con las empresas privadas de recogida.

El municipio recoge mediante este sistema las basuras generadas por casi la mitad de las viviendas unifamiliares de la ciudad. La recogida es semanal. Dos empresas privadas recogen prácticamente el resto de viviendas unifamiliares.

Lansing empezó a implementar la recogida selectiva en 1991. Los materiales reciclables se recogen el mismo día que el rechazo. En este caso el ayuntamiento es el único proveedor del servicio. Todas las viviendas unifamiliares reciben automáticamente un cubo de reciclaje de 68 litros. En este cubo los ciudadanos pueden depositar todos los materiales reciclables a excepción de los periódicos y revistas, que se tienen que dejar al lado del cubo. El personal encargado separa en la misma acera los diferentes materiales

reciclables en una clasificación básica. La ciudad dispone de una planta donde los materiales son seleccionados para ser posteriormente vendidos y reciclados. Aparte, existen algunas áreas de aportación de reciclables.

Lansing también tiene instaurado para viviendas unifamiliares un sistema de recogida en acera de residuos de poda, y de voluminosos por la que se paga 20 dólares por objeto recogido.

La ciudad financia el coste de la recogida y tratamiento de reciclables y poda mediante una tasa anual de 55 dólares, que se cobra a los residentes en viviendas unifamiliares. De esta tasa, 25 dólares se destina a los reciclables, 18 dólares a la recogida de poda y 12 dólares a educación ambiental y promoción de ambos programas. Estos programas también recibieron durante la fase de arranque aportaciones provenientes del Departamento de Recursos Natural del Estado de Michigan.

El hecho de que el reciclaje tenga un coste marginal cero mientras que el rechazo se paga proporcionalmente a la generación, incentiva enormemente la recogida selectiva y es lo que explica en gran parte los resultados conseguidos. Los ciudadanos disponen de un incentivo para separar las basuras y evitarse el pago que conlleva dejarlas en la calle en forma de bolsas de rechazo, ya que el servicio de reciclaje, participen en él o no, lo tienen que pagar igualmente.

El ayuntamiento sólo recoge aquellos residuos que cumplen las condiciones prescritas. Por lo que se refiere al rechazo, los residuos fuera de las bolsas, las bolsas rotas o las bolsas rebosando reciben un adhesivo rojo y no son recogidas hasta que los ciudadanos las vuelven a sacar correctamente. Sólo una media de dos bolsas al día son marcadas con el adhesivo rojo, lo que demuestra el buen funcionamiento del sistema. Un representante municipal visita los ciudadanos que no se hacen cargo de las bolsas con el adhesivo o que repetidamente infringen las normas de recogida. Si el ayuntamiento tiene que recoger una bolsa marcada con un adhesivo rojo multa al ciudadano con un mínimo de 225 dólares por todos los costes incurridos en el proceso.

El ayuntamiento también deja de recoger los materiales no reciclables que haya en los cubos de reciclables, así como las bolsas rebosantes de residuos de poda. En ambos casos deja un folleto informando sobre las condiciones de recogida, pero no se multa.

La implantación del sistema fue acompañada de un esfuerzo informativo de educación ambiental: información en las bolsas de basuras, línea telefónica de atención, anuncios en prensa y televisión... Actualmente el sistema está tan consolidado que la necesidad de trasladar información al ciudadano ha disminuido mucho.

Uno de los argumentos que con frecuencia se alegan contra los sistemas de pago por generación es la elevada propensión al fraude. Éste es también uno de los argumentos principales a favor de buenas campañas de educación ambiental entre los ciudadanos. La práctica de este problema, cuando se manifiesta, es de forma poco importante y Lansing no es una excepción en este sentido.

Cada año se estima que unas 300 toneladas de residuos son vertidas ilegalmente en Lansing, mayormente residuos voluminosos. Una de las empresas mayoritarias que presta el servicio privado de recogida (para ciudadanos que no contratan el servicio municipal) afirma que un 10% de sus clientes se ha quejado alguna vez que otros ciudadanos les han depositado basura en sus contenedores particulares.

En lo referente a los reciclables no hay ningún problema de contaminación, ya que al ser recogidos son separados y los materiales impropios dejados en la misma acera con un aviso. Para la poda, solo una media de 2-3 bolsas diarias son recogidas conteniendo algún tipo de impropio.

El modelo expuesto ha conseguido niveles de reducción de residuos importantes, concretamente más de un 35% el año 1992, resultado de la subida de la tarifa y la puesta en marcha de las recogidas selectivas el año anterior, demostrando el incentivo creado a los ciudadanos y su toma de conciencia del problema de las basuras. Es más difícil saber cómo influyó en el reciclaje, pues tanto la recogida de reciclables como de poda funcionan con un sistema de pago por generación desde el momento de su instauración y por tanto no existen datos anteriores. En cualquier caso, aunque depende de su diseño, está aceptado que los sistemas de pago por generación tienden a contribuir más al incremento del nivel de reciclaje que no a la reducción.

Aunque en Lansing sólo se aplica el sistema de pago por generación en viviendas unifamiliares, muchos otros municipios lo han extendido también a las viviendas plurifamiliares, mediante variaciones del sistema expuesto.

Con poquísimas excepciones, los sistemas de pago por generación se traducen en éxitos de reducción y reciclaje debido a los incentivos que proveen a los ciudadanos. Al mismo tiempo garantizan (o pueden garantizar) la suficiencia recaudadora del sistema y son el sistema de recaudación más justo. Los problemas de fraude, aún existiendo, raramente son significativos, siempre que se preste suficiente atención a la educación ambiental y al establecimiento de un régimen sancionador y del pertinente control.

## REFERENCIAS

-Alcantud, A., Esquerrà, J., Puig, I., Roca, J. Ecoinstitut Barcelona. (2002) Estudi sobre la fiscalitat dels residus domèstics i el finançament del Programa de gestió de residus municipals de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Àrea Metropolitana de Barcelona. Entitat del Medi Ambient.

-Horton, T. Environmental Economics: Can the marriage of economics and the environment end happily ever after? *Municipal solid waste management*. Diciembre 1998.

-Puig, I. (2001) Definición de tasas municipales de gestión de residuos para incidir en la reducción y el reciclaje, p. 85-105, en Dolores Romano i Pablo Barrenechea (coords.). Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos. Bakeaz/Fundación Ecología y Desarrollo. Bilbao.

-U.S. Environmental Protection Agency (1996a) Unit pricing of residential municipal solid waste: lessons from nine case study communities.

-U.S. Environmental Protection Agency (1996b) Unit pricing programs for residential municipal solid waste: an assessment of the literature.

-U.S. Environmental Protection Agency (1996c) The urban performance of unit pricing: an analysis of variable rates for residential garbage collection in urban areas.

-U.S. Environmental Protection Agency (1997) Unit pricing of residential solid waste: a preliminary analysis of 212 U.S. communities.

-U.S. Environmental Protection Agency (1999) Rate Structure Design. Setting rates for a pay-as-you-throw program.

## ANEXO 2

### ECOFISCALIDAD LOCAL DE LA ENERGÍA: SAARBRÜCKEN (ALEMANIA)<sup>175</sup>

#### 2.1. MARCO GENERAL

La ciudad de Saarbrücken, capital del *land* alemán de Saarland, cuenta con 200.000 habitantes y es una ciudad pionera en las políticas hacia el desarrollo sostenible. En 1992 fue premiada por las Naciones Unidas por sus esfuerzos contra el cambio climático y también le fue concedido el premio Eurosolar.

En 1980 desarrolló el concepto “Energía para el futuro”, bajo el cuál se han llevado a cabo numerosos planes que han llevado a esta ciudad a ser un punto de referencia en Europa en temas de gestión energética. Actualmente las actuaciones se desarrollan en el marco de la Agenda Local 21.

El concepto “Energía para el futuro” se basa en tres líneas de actuación básicas<sup>177</sup>:

- Mejorar la eficiencia energética
- Disminuir la cantidad de energía necesaria
- Potenciar la energía renovable

Esto se traduce en unos criterios y objetivos más concretos<sup>178</sup>:

- Producción energética sin plantas nucleares
- Objetivo de reducción de los niveles de emisión de CO<sub>2</sub> en un 25% para el 2005
- Promoción de las fuentes de energía renovable, subvencionando inversores privados
- Elaboración de un plan de comunicación dirigido a la concienciación
- Descentralización del sistema de generación eléctrica: promoción de sistemas combinados para generar calor y energía (CHP) próximos al consumidor
- Desarrollo de instrumentos económicos que graven los costes ambientales producidos en la generación de energía y creen incentivos para evitarlos

#### 2.2. ACTORES Y ESTRUCTURAS<sup>179,180</sup>

El municipio de Saarbrücken y el Gobierno estatal crearon la Agencia de Energía de Saarland (SEA) para planificar, financiar e implantar la gestión energética.

La Compañía Energética de Saarbrücken (Saarbrücken Stadtwerke) provee de electricidad, gas, agua y calefacción de distrito a la ciudad. Esta empresa es 100% propiedad del ayuntamiento. En los últimos años se ha transformado progresivamente de una empresa generadora de electricidad a una empresa de servicios de energía.

## 2.3. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA EL AHORRO Y LA EFICIENCIA ENERGÉTICA

### 2.3.1 Tarifas eléctricas progresivas<sup>181,182</sup>

Siguiendo el ejemplo de Viena y Zurich, Saarbrücken introdujo en 1991 el pago de electricidad mediante un sistema progresivo y variable según la hora de consumo. Para incentivar la disminución total del consumo energético se estableció el siguiente sistema de pago progresivo:

Consumo	Precio Kwh
Hasta 6.000 kWh/año	0,12 €
Más de 6.000 kWh/año	0,14 €

Para incrementar la eficiencia energética adicionalmente se estableció una tarifa variable en función de los tramos horarios. Se estableció un precio más barato para los periodos de bajo consumo, con el objetivo de evitar pérdidas energéticas cuando hay un exceso de capacidad de producción.

Desde 1991 se aplica el sistema en 90.000 domicilios, con las siguientes tarifas:

Tramos Horarios	Demanda	Precio Kwh
9:00-13:00	ALTA	0,19 €
13:00-20:00	MEDIA	0,14 €
20:00-6:00	MEDIA	0,10 €
6:00-9:00	MEDIA	0,14 €
Fin de semana		0,10 €

El consumidor paga además un coste fijo por el contador eléctrico.

También se ha desarrollado el programa para el ahorro de energía (SESAM), que permite medir y controlar el consumo eléctrico por parte del propio consumidor.

Tras la aplicación de la tarifa, la electricidad pasó a ser más barata para más del 70% de los clientes. El resto de facturas corresponde a grandes consumidores. La media de ahorro es de un 7%, que corresponde a 29 € respecto a un pago medio de 410 € por propietario. La tarifa progresiva hace que los aparatos de bajo consumo tengan un periodo de retorno de la inversión más corto.

### 2.3.2. Ayudas<sup>183</sup>

Se han dedicado más de 30,7 millones de euros a ayudas para el aprovechamiento de la energía solar. Aproximadamente la mitad proviene del Gobierno estatal y la Unión Europea. Éstas han generado unas inversiones de más de 133 millones de euros. La construcción de colectores solares para calentar agua está subvencionada por la Saarbrücken Stadtwerke con 750

euros por una instalación pequeña (casa unifamiliar). Para programas de alta inversión (principalmente empresas) se ofrecen *leasings* y programas de inversión. También se conceden préstamos a bajo interés de hasta 10.000 € para potenciar cualquier medida destinada al ahorro de energía o agua.

En otro plano, para respaldar el nuevo sistema tarifario se ofrecieron ayudas para favorecer el ahorro energético. Por ejemplo, el cambio de equipos eléctricos (calentadores, hornos...) por equipos de gas fue subvencionado con 50 € cada uno. Otra acción fue una campaña de sustitución de bombillas incandescentes por bombillas de bajo consumo (la sustitución en viviendas de protección oficial se hizo gratuitamente). Igualmente, se dan bonificaciones a quien compre equipos con buenas características ambientales (por ejemplo, 52 € por un congelador o nevera).

### 2.3.3 Cogeneración

Un 95% de la electricidad consumida se produce en plantas propiedad de la *Saarbrücken Stadtwerke*. Se trata de plantas de cogeneración, desde las cuales el calor es utilizado en sistemas de calefacción comunitaria de distrito. Casi un 30% (y creciendo) de las necesidades caloríficas de la ciudad están cubiertas por este sistema de distribución.

En las condiciones climáticas de Saarbrücken, este sistema permite una disminución importante de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Su principal problema es la inversión necesaria para la construcción de las líneas de distribución de calor.

### 2.3.4. Aspectos complementarios

Existe un programa para escuelas primarias y guarderías que promueve la realización de mejoras para el ahorro de electricidad y agua. Como recompensa, la escuela percibe un 40% del coste de la energía/agua ahorrada<sup>184</sup>.

A lo largo de los diferentes planes, para reforzar y dar credibilidad a las diferentes políticas desarrolladas, la Administración local ha jugado un papel ejemplificador y demostrativo (reduciendo las emisiones de CO<sub>2</sub> en las instalaciones públicas en un 49%).

Todo proyecto desarrollado ha contado con campañas de educación ambiental.

## 2.4. RESULTADOS

La demanda de electricidad en los domicilios ha ido decreciendo en los últimos años, en contraste con el comportamiento generalizado de otras ciudades similares. Consecuentemente, las emisiones de CO<sub>2</sub> están en claro descenso (una caída del 22% para las debidas al uso de energía y al tráfico, para el periodo 1990-1998)<sup>185</sup>. La proporción de energía renovable ha aumentado muy significativamente (ha pasado de 100 Mwh a 4.000 Mwh).

No todas las experiencias realizadas en Saarbrücken son aprovechables para el ámbito canario, pues las diferencias urbanísticas y climáticas son muy notables. Sin embargo, la prioridad concedida a la eficiencia y el ahorro energético sí deberían asumirse como propias. Las diferencias entre el marco legislativo

alemán y español también hacen que hoy por hoy algunas experiencias no sean directamente trasladables a pesar de su interés evidente (como la tarificación progresiva, por ejemplo). Sin embargo, los cambios introducidos recientemente en el mercado eléctrico español abren nuevas oportunidades a los municipios para que estos participen como productores y comercializadores de electricidad y jueguen así un papel importante en el avance hacia una producción energética más sostenible.

## REFERENCIAS

- Conrad, M. (Mayor of Saarbrücken). Energy and Local Agenda 21 in Saarbrücken. *Energy-Wise Councils Partnership Newsletter* - Issue 25, April/May 2001
- Energie-Cités (in co-operation with Municipality of Saarbrücken and Stadtwerke Saarbrücken) Saarbrücken case study. <http://www.energie-cites.org>
- Esquerrà, J., Puig, I., Roca, J., Tello, E. Ecoinstitut Barcelona (2002) Estudi per a la introducció de tributació ambiental a l'Ajuntament de Barcelona. Documents 5. Agenda 21 BCN. Ajuntament de Barcelona.
- European Academy of the Urban Environment. (1999a) SURBAN: Database on Good Practice in Urban Development. Saarbrücken: Solar and wind energy in the Saarbrücken energy concept.
- European Academy of the Urban Environment. (1999b) SURBAN: Database on Good Practice in Urban Development. Saarbrücken: The energy concept as the basis for climate Protection.
- European Academy of the Urban Environment. Extract from the database 'SURBAN - Good practice in urban development'. <http://www.eaue.de/winuwd/default.htm> [enero 2002]
- International Council for Local Environmental Initiatives. Cities 21@ Profile. City of Saarbrücken. ICLEI. <http://www.iclei.org/cities21/Saarbrucken.html> [abril 2002]
- Lottermoser, J. (1995) Local authority energy management, en: Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, (ed.), Environmental Policy. Local Authority Climate Protection in the Federal Republic of Germany. Building Blocks for Local Authority Climate Protection Strategies, Bonn.
- Lottermoser, J. (1997) Energies to Reduce CO<sub>2</sub>-Emissions at Saarbrücken. City of Saarbrücken. Germany. The 20% Club for Sustainable Cities. "International Workshop on Local Initiatives for Sustainable Cities". 27-29 January 1997, Kanagawa.
- Erdmenger, C., Schreckenberger, S. First Mover Advantage by Eco-efficiency - local incentives for environment and employment, Guide on economic instruments for local and regional authorities. Publishers: The International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE).
- Saarbrücken website. Energy and environment in Saarbrücken. Saarbrücken's self-determination of energy-supply. [http://www.saarbruecken.de/sbnet/05/05\\_02e.htm](http://www.saarbruecken.de/sbnet/05/05_02e.htm) [enero 2002]

## **ANEXO 3 EL IMPUESTO ECOLÓGICO DE CASTILLA-LA MANCHA**

Las Cortes de Castilla-La Mancha aprobaron, mediante la Ley 11/2000, de 26 de diciembre, un impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente.

La ley opta por el uso de un impuesto ecológico en vez de las tradicionales medidas de mandato y control, por su acción continuada en el tiempo y por sus efectos preventivos y disuasorios.

Es un impuesto que grava la contaminación y el riesgo que sobre el medio ambiente ocasiona la realización de determinadas actividades, con el fin de contribuir a compensar a la sociedad el coste que soporta -debido a las externalidades que las actividades gravadas ocasionan- y a frenar el deterioro del entorno natural.

El impuesto se centra en las actividades que a juicio del legislador causan un mayor impacto ambiental. Éstas son (art. 2):

- a) Actividades cuyas instalaciones emiten a la atmósfera compuestos oxigenados del azufre o del nitrógeno.
- b) Producción termonuclear de energía eléctrica.
- c) Almacenamiento de residuos radioactivos.

La ley prevé algunas exenciones (art. 3).

La determinación de la base se establece a partir de magnitudes que expresen la contaminación causada o directamente relacionadas con el impacto medioambiental, como son la dimensión de las instalaciones y el volumen de producción. Respecto a los tipos de gravamen, la exposición de motivos de la ley aclara que "se han graduado atendiendo a la alteración ocasionada en el medio natural", aunque no especifica cómo.

Así, la base imponible del impuesto está constituida (art. 5):

- a) En el caso de actividades emisoras de compuestos oxigenados del azufre o del nitrógeno, por la suma para cada instalación de las cantidades emitidas de ambos compuestos durante el período impositivo, expresada en toneladas métricas equivalentes de dióxido de azufre y de dióxido de nitrógeno.
- b) En el caso de producción termonuclear de energía eléctrica, por la

producción bruta de electricidad en el período impositivo, expresada en kilovatios hora.

c) En el caso de almacenamiento de residuos radioactivos, por la capacidad de los depósitos a la fecha de devengo del impuesto, expresada en metros cúbicos de residuos almacenados.

La cuota tributaria será el resultado de multiplicar la base imponible por los siguientes tipos impositivos (art. 6):

a) En el caso de actividades emisoras de compuestos oxigenados del azufre o del nitrógeno, los establecidos en la siguiente tarifa:

- Entre 0 y 1.000 toneladas anuales: Cero euros por tonelada.
- Entre 1.001 y 50.000 toneladas anuales: 18,03 euros por tonelada.
- Más de 50.000 toneladas anuales: 21,04 euros por tonelada.

b) En el caso de centrales nucleares de producción de energía eléctrica, el tipo será de 0,0012 euros por kilovatio hora producido.

c) En el caso de almacenamiento de residuos radioactivos, el tipo será de 601,01 € por metro cúbico de residuos almacenado.

Es interesante señalar que para el primero de los casos la cuota, aunque definida por bloques, es marginalmente creciente, lo que podría justificarse por un impacto ambiental por unidad emitida también marginalmente creciente. En los otros dos casos es una cuota completamente proporcional a la base imponible.

La ley (art. 10) prevé igualmente un régimen sancionador para las infracciones tributarias, ya sea en forma de multa pecuniaria o en forma de pérdida de la posibilidad de acceder a subvenciones y contratos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

La ley reguladora del impuesto no establece el destino del dinero recaudado, de modo que no se trata de un impuesto finalista.

El impuesto afecta a pocos pero grandes contaminadores, especialmente a toda la industria petroquímica de Puertollano (Ciudad Real), a las cementeras de la provincia de Toledo y a las centrales nucleares de Zorita y Trillo (Guadalajara) (El Mundo, 24-11-2000). Éstas serán las dos únicas empresas de Guadalajara que estarán incluidas de entrada en este registro de empresas contaminantes y que estarán obligadas a cumplir con el impuesto.

La Confederación de Empresarios de Castilla-La Mancha (Cecam), mostró su disconformidad con el proceso de puesta en marcha de la ecotasa.

Tras la aprobación de la Ley por la Comunidad Autónoma, el Consejo de Ministros acordó interponer recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos. Los motivos de la impugnación eran básicamente la opinión de que la ley superaba las potestades tributarias autonómicas, así como

el hecho de establecer y regular un impuesto que gravaba una materia previamente gravada por un tributo local, el Impuesto sobre Actividades Económicas (Ministerio de Administraciones Públicas, 2001).

El Tribunal Constitucional, por providencia de 24 de abril de 2001, admitió a trámite el recurso (1771/2001), en relación con los artículos 2.1.b), 2.1.c), 2.2, 4.2, 5.1.b), 5.1.c), 6.b), 6.c) y 7.4. de la Ley, que son aquéllos que articulan los impuestos sobre producción termonuclear de energía y sobre almacenamiento de residuos radioactivos. Este recurso, de acuerdo a la Constitución, implicó la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada. Posteriormente, por Auto del 18 de setiembre de 2001, el Tribunal Constitucional acordó levantar la suspensión de la vigencia de los artículos citados.

Actualmente la ley está en vigor y La Ley de Presupuestos de Castilla-La Mancha para el año 2001 preveía unos ingresos de 18 millones de euros, derivados de su aplicación. De ellos, dos tercios debían proceder de las centrales nucleares de Guadalajara.

## REFERENCIAS

- Ley 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente. BOCYM 131, de 29-12-00; BOCYM 13, de 3-1-01.
- Página web del Ministerio de Administraciones Públicas. <http://www.map.es>
- En referencia al Recurso de inconstitucionalidad número 1771/2001: BOE núm. 110, de 8 de mayo de 2001, BOE núm. 236 de 2 de octubre de 2001.
- El Mundo, 24 de noviembre de 2000

## **ANEXO 4 LA LEY ESPAÑOLA DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES**

En los últimos años la cantidad de residuos sólidos urbanos (RSU) generados ha aumentado de forma continuada, en paralelo a los cambios acaecidos en las formas de producción y consumo. Igualmente ha cambiado la composición, haciéndose más heterogénea debido a la presencia de nuevos productos y sustancias.

Si un hecho destaca entre los otros es el gran incremento en la presencia de envases. Con el objeto de abordar tal problema, la Unión Europea adoptó la Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases.

Dicha directiva tiene por objeto armonizar las normas sobre gestión de envases y residuos de envases de los diferentes países miembros, con la finalidad de prevenir o reducir su impacto sobre el medio ambiente y evitar obstáculos comerciales entre los distintos Estados miembros. Igualmente, jerarquiza las diferentes opciones de gestión de residuos de envases, considerando como prioritarias las medidas que tiendan a evitar su generación, seguidas de aquéllas que tengan por finalidad fomentar su reutilización, reciclado o valorización.

Asimismo, la directiva fija unos objetivos de reciclado y valorización que deberán cumplir los Estados miembros en el plazo de cinco años a partir de la incorporación de la norma al derecho interno. Ésta transposición la hizo el Estado Español mediante la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

Aún no siendo buen ejemplo de ecofiscalidad debido a sus resultados, la Ley de Envases constituye uno de los escasos ejemplos del uso en España de instrumentos económicos con finalidad ambiental.

La ley establecía que antes del 30 de junio del año 2001 debían cumplirse, en el ámbito de todo el territorio del Estado, los siguientes objetivos de reducción, reciclado y valorización:

- a) Valorización del 50% como mínimo, y del 65% como máximo, en peso, de la totalidad de los residuos de envases generados.
- b) Reciclaje del 25% como mínimo y del 45% como máximo, en peso, de la

totalidad de los materiales de envasado que formen parte de los residuos de envases generados, con un mínimo de un 15% en peso de cada material de envasado.

El reciclaje es una opción contemplada dentro de las formas de valorización, la principal diferencia entre ambos conceptos se refiere básicamente a que el último incluye además (de forma muy discutible) la incineración con recuperación energética. Cuesta entender porqué una ley que tiene por "objeto prevenir y reducir el impacto sobre el medio ambiente de los envases y la gestión de los residuos de envases a lo largo de todo su ciclo de vida" establece unos límites máximos al reciclaje y a la valorización.

Además, la ley establecía que se reducirían al menos el 10% en peso, de la totalidad de los residuos de envase generados. Este era uno de sus aspectos más interesantes, sin embargo el Real Decreto 782/1998 hizo una interpretación de este objetivo en términos relativos -reducción por peso de producto envasado- y no en términos absolutos como parece desprenderse del espíritu de la Ley. El sindicato Comisiones Obreras recurrió este punto, pero la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2000, referente al Recurso Contencioso-Administrativo núm. 243/1998, falló a favor de las tesis gubernamentales.

Hoy ninguno de los objetivos fijados de reducción, reciclaje o valorización se cumple.

El capítulo IV de la ley regulaba dos diferentes procedimientos que debían permitir el logro de los citados objetivos.

En primer lugar, se establece con carácter general el *sistema de depósito, devolución y retorno*. Consiste en que los distintos agentes que participen en la cadena de comercialización de un producto envasado (envasadores, importadores, mayoristas y minoristas) deben cobrar a sus clientes, hasta el consumidor final, una cantidad individualizada en concepto de depósito por cada envase que sea objeto de transacción, que deberá devolverse íntegramente tras la entrega del envase usado, una vez consumido el producto.

Éste procedimiento está regulado adicionalmente por la Orden de 27 de abril de 1998 y por el Real Decreto 782/1998, de 30 de abril.

El uso del depósito constituye el mejor instrumento para garantizar un alto retorno de los envases, lo que podría conllevar un elevado nivel de reutilización de los envases, tras su limpieza y rellenado. Igualmente, también podría garantizar la recogida selectiva y reciclaje de aquellos envases no reutilizables. Existen numerosas experiencias tanto en España (p.e. garrafas, gaseosas, o sifones de cristal) como en el resto de Europa (p.e. envases de leche en el Reino Unido o la mayoría de envases en Dinamarca) que certifican que ésta es la forma más sencilla y efectiva de conseguir estos objetivos. Su eficacia se debe a que el consumidor retorna un porcentaje muy alto de envases, para no perder el importe del depósito.

Alternativamente, la Ley prevé que los diferentes agentes podrán eximirse de

las obligaciones derivadas del procedimiento general (depósito) cuando participen en un *sistema integrado de gestión (SIG) de residuos de envases y envases usados*, que garantice su recogida periódica y el cumplimiento de los objetivos de reciclado y valorización fijados. En España, *Ecoembalajes España* o *Ecovidrio* son sistemas integrados de gestión.

Los SIG tienen como finalidad la recogida periódica de envases usados y residuos de envases, en el domicilio del consumidor o en sus proximidades (que es lo que se ha impuesto a través de la recogida en contenedores de envases de vidrio y del resto de envases). Los SIG se constituyen en virtud de acuerdos adoptados entre los agentes económicos que operen en los sectores interesados, con excepción de los consumidores y usuarios y de las Administraciones Públicas, es decir, básicamente los fabricantes y distribuidores de envases.

La recogida selectiva de envases, así como su transporte hasta los centros de separación y clasificación, reciclado o valorización la llevan a cabo las entidades locales o la Comunidad Autónoma (en función de las diferentes opciones previstas en la propia ley) y de acuerdo a los convenios de colaboración firmados con el propio SIG.

En esos centros de tratamiento el SIG se hace cargo de todos los residuos de envases y envases usados, separados por materiales.

Los SIG deben financiar la diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos urbanos en vertedero controlado y el nuevo sistema integrado de gestión.

Los sistemas integrados de gestión se financian mediante la aportación por los envasadores de una cantidad por cada producto envasado, acordada en función de los diferentes tipos de envases por la entidad a la que se le asigne la gestión del sistema con los agentes económicos participantes en el mismo.

Esta cantidad, idéntica en todo el ámbito territorial del sistema integrado, da derecho a la utilización en el envase del símbolo acreditativo del sistema integrado, así como a la participación en el sistema.

Así pues, lo que hacen la ley y la directiva en este caso es extender la responsabilidad de los envasadores, al hacerlos responsables financieros de parte del coste monetario de la recogida y tratamiento del producto que ponen en el mercado<sup>186</sup>. Dado que la cantidad que se paga por poner los diferentes envases en circulación depende del coste de su recogida selectiva y tratamiento, se podría considerar el efecto de este instrumento como un incentivo a la reducción del peso del envase y a su fabricación con materiales más fácilmente reciclables.

Sin embargo, la cantidad a pagar es muy pequeña para que represente un incentivo sensible, tanto para el fabricante para cambiar los procesos productivos, como para el consumidor para que opte por aquellos envases ambientalmente menos perjudiciales. Esto es así por varias razones: los objetivos fijados en la ley no se cumplen (por tanto el coste asumido por los

envasadores es menor que el que sería si se cumpliera), el coste se repercute sobre todos los envases mientras que sólo una fracción pequeña de ellos se trata, solo se paga la diferencia entre verter y tratar mediante el SIG y no su coste íntegro (a diferencia de lo que pasa con el sistema de depósito, donde los envasadores asumían íntegramente los costes de recogida y puesta de nuevo en circulación de los envases).

De hecho, si ya para el consumidor el incentivo para decidirse por envases ambientalmente mejores a la hora de comprar es poco, una vez comprado, el incentivo que tiene para depositar el envase en los contenedores pertinentes de recogida selectiva es nulo, e incluso negativo, por el mayor esfuerzo que implica hacer la separación correctamente. Esto es exactamente al contrario de lo que sucede con el sistema de depósito, en el que el incentivo para retornar el envase se manifiesta después de la compra.

Justamente, el aspecto más crítico de la aplicación del texto de la ley está siendo el escaso desarrollo del sistema de depósito. El que según la Ley debería haber sido el método de recogida general, tiene un uso testimonial en la práctica y la ley no ha frenado la ya existente tendencia a la desaparición de los envases con depósito de los mercados españoles.

Su uso generalizado implicaría disparar los niveles de reutilización de envases y por tanto cuestionaría la lógica subyacente al uso de envases de usar y tirar. Esto explica la oposición extendida entre los envases hacia este método de recogida, pero no justifica en absoluto el desinterés de la Administración Pública para desarrollarlo, vistos en la práctica sus excelentes resultados.

En definitiva, la Ley de Envases regula el uso de dos instrumentos económicos potentes que pueden ser utilizados con finalidad ambiental, el depósito y la extensión de la responsabilidad del fabricante. Aunque en este caso particular su traslación práctica no pueda considerarse exitosa, deben considerarse entre los instrumentos económicos de los que dispone la Administración Pública para incidir en aspectos ambientales importantes.

## REFERENCIAS

-Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases

-Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases

-Orden de 27 de abril de 1998 por la que se establecen las cantidades individualizadas a cobrar en concepto de depósito y el símbolo identificativo de los envases que se pongan en el mercado a través del sistema de depósito, devolución y retorno regulado en la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases

-Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el Desarrollo y Ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases

-Tribunal Supremo. Sala Tercera. Sentencia de 19 de enero de 2000. Recurso contencioso-administrativo núm. 243/1998

## **ANEXO 5 EL IMPUESTO ALEMÁN DE VEHÍCULOS**

El Impuesto de Vehículos en Alemania tiene carácter estatal y constituye un caso claro de modulación de un impuesto bajo criterios ambientales. Este impuesto ha sido considerado muy favorablemente en los informes sobre impuestos ambientales de la Agencia Europea del Medio Ambiente<sup>187</sup>.

Establece cuatro categorías para vehículos standard de gasolina (Euro-1, Euro-2, Euro-3 y Euro-4), dos para vehículos diesel standard (D3 y D4) e introduce 2 nuevas categorías para incentivar la investigación y desarrollo, puesta en mercado y compra de vehículos de consumo reducido: los que llaman vehículos de 5 litros y vehículos de 3 litros.

Para las diferentes categorías se establecen unos límites de emisiones de los contaminantes atmosféricos más relevantes generados por los vehículos: monóxido de carbono (CO), hidrocarburos (HC), óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) y partículas (Part). De esta manera se introduce el concepto de diferenciación fiscal.

Como valores límite de referencia para estas categorías se toman los valores de emisiones que había establecido ya la UE para la autorización de nuevos modelos. Los valores Euro-1 son de cumplimiento obligatorio en la UE desde la introducción de catalizadores en 1993. Los valores Euro-2 son vigentes desde 1998. Los Euro-3 y D3 entraron en vigor el 2001, mientras que los Euro-4 y D4 serán aplicables a partir del 2006.

Para las dos nuevas categorías se toma como elemento guía el CO<sub>2</sub>, lo que representa un salto cualitativo pues se pasan a considerar las emisiones de efecto invernadero. Los límites establecidos para el CO<sub>2</sub> conllevarían una reducción tan importante del consumo que llevaría implícita la reducción de emisiones del resto de contaminantes. Esta visión hace que se dejen de considerar los contaminantes como compuestos aislados a controlar para pasar a considerar el consumo global como el elemento clave. Representa, a nuestro criterio, dejar de entender y abordar los problemas ambientales desde una aproximación de "final de tubería" y adoptar una aproximación de prevención en origen (aunque la verdadera cuestión para atacar el origen del problema sería el control del tránsito y la limitación del uso del vehículo privado).

El impuesto se calcula a partir de una base impositiva que establece un precio en €/100 cc. de motor según el nivel de emisiones, siendo progresivo respecto a la potencia y favoreciendo así los vehículos más pequeños. Para más, se fija una base libre de impuestos para favorecer la renovación del parque

automovilístico.

La tabla recoge los niveles y precios establecidos con la promulgación de la ley en 1997:

Life Lanzarote 2001-2004

Ley del Impuesto de Vehículos de Alemania (1997)											Base libre imp.		
Valores límite de emisiones											Base impositiva		
	CO g/km		HC g/km		NO <sub>x</sub> g/km		HC+No <sub>x</sub> g/km		Part. g/km		€/100cm <sup>3</sup>	€	
	B	D	B	D	B	D	B	D	D	B	D	B	D
Euro-1	3.16	3.16	-	-	-	-	1.13	1.13*	0.18*	13.2	19	-	-
Euro-2	2.2	1.0	-	-	-	-	0.5	0.7*	0.08*	12.0	15	-	-
Euro-3 (D3)	1.5	0.6	0.17	-	0.14	0.5	-	0.56	0.05	10.0	14	128	256
Euro-4 (D4)	0.7	0.47	0.08	-	0.07	0.25	-	0.3	0.025	10.0	14	308	615
5 litros- Auto	CO <sub>2</sub>	120 g/km								-	-	256	256
3 litros- Auto	CO <sub>2</sub>	90 g/km							10.0		14	513	513

\* Para vehículos con inyección directa (TDI) se aplican valores más altos.

## REFERENCIAS

-Bundeministerium für Umwelt (1998) Ein Jahr emissionsbezogene Kraftfahrzeugsteuer, Bonn. <http://www.bmu.de>

-European Environment Agency. (1996) Environmental Taxes. Environmental issues series, No 1, Copenhagen.

-European Environment Agency. (2000) Environmental Taxes: recent developments in tools for integration. Environmental issues series, No 18, Copenhagen.

## NOTAS

1 Hay otros conceptos por los que las Administraciones Públicas pueden establecer tasas, pero son menos relevantes desde la perspectiva de la fiscalidad ecológica (p.e., tasas por ocupación privativa de la vía pública).

2 Para un análisis más detallado del concepto fiscalidad ecológica y su papel dentro de la política ambiental, puede acudir a los libros: Jacobs, M. (1997) y Martínez Alier, J., y Roca Jusmet, J. (2000).

3 Aunque un aumento sostenido de los tipos impositivos a lo largo del tiempo podría mantener los ingresos fiscales, aún cumpliendo bien su objetivo ecológico principal.

4 Ver el caso del impuesto alemán de vehículos en el Anexo.

5 En el área metropolitana de Barcelona se dio recientemente un importante conflicto (en vías de resolución pero aún no acabado del todo) con miles de familias que durante años se negaron a pagar los tributos cobrados en la factura del agua porque consideran abusivo el elevado precio de un bien tan básico. La disputa continúa abierta en varios aspectos. Una interesante solución al conflicto, progresiva socialmente y, al mismo tiempo, estimuladora del ahorro de agua, hubiese sido alterar la estructura de precios de forma que los consumos muy básicos (que son los más inflexibles al precio), fuesen mucho más baratos y el precio medio del metro cúbico aumentase mucho a partir de niveles de consumo superiores.

6 Dicho sea sin caer en la visión habitual que siempre se subsidia el transporte público y no el privado. Se ha calculado que los gastos públicos totales ligados al transporte privado por carretera (principalmente, pero no sólo, infraestructuras), son algo superiores a todos los ingresos públicos (impuestos de carburantes, sobre la venta de vehículos, tasas de circulación...). El transporte privado por carretera, una de las actividades más generadoras de externalidades ambientales, no estaría pues gravado sino subvencionado, incluso sin tener en cuenta que no se paga por dichas externalidades (Estevan y Sanz, 1996, especialmente tabla 2, pp. 361-362).

7 En concordancia con la idea sugerida por algunos analistas de que el turismo puede contribuir a la conservación de áreas naturales preservadas (ver por ejemplo, Myers, 1988; Terborgh, 1992; Pearce y Brown, 1994; Lindberg et. al. 1997 y Gössling, 1999).

8 Por ejemplo, Honduras (véase <http://www.hondurasinfo.hn/esp/establecer/labor7.asp>) Nicaragua (véase <http://www.cei.org.ni/esp/newofic.htm>) o Costa Rica (Ortega, 2002).

9 Información adicional en <http://rerik.computerdienstleister.com/1/kurtaxe.php4> (en alemán).

10 Véase por ejemplo European Environment Agency (2000)

11 Por ejemplo en Andalucía (véase El País, 2001a y El País, 2001b) y en Cataluña (El País, 2002).

12 Turistas llegados por vía aérea. Datos del Govern de Les Illes Balears (2001).

13 Instituto Nacional de Estadística (INE).

14 11,07 días en la temporada alta y 9,17 días en la temporada baja; 10,39 días de media (Govern de Les Illes Balears, 2000).

15 Datos de la Fundación BBVA, divulgados por el Govern de Les Illes Balears (2001).

16 Govern de Les Illes Balears, 2001.

17 En 1995, la Diputación Provincial de Baleares ya había intentado aplicar un impuesto turístico que fue vetado desde Madrid. Al menos desde 1998, los hoteleros menorquines ya manifestaban su deseo en cobrar unos 3 € a los turistas que llegasen a la isla. En 1991,

el gobierno de Biel Cañellas aprobó -en un ámbito diferente del turístico-, el "impuesto ecológico sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente", conocido porloquisema. Es, sin embargo, muy dudoso que este último impuesto pudiese considerarse de carácter genuinamente ambiental en la medida en que gravaba actividades como la producción y distribución de energía o las telecomunicaciones sin utilizar, sin embargo, ningún indicador de presión ambiental, sino el valor patrimonial de los activos empresariales. Su aplicación -que había sido recurrida en su momento por un gobierno socialista-, fue finalmente abolida por Sentencia del Tribunal Constitucional en noviembre de 2000 (STC 289/2000, de 30 de noviembre de 2000), con lo que el nuevo gobierno de presidente socialista hubo no sólo de renunciar a esta fuente de financiación sino devolver el dinero ingresado en ejercicios anteriores. En 1997, EU y Verds presentaron una Proposición de Ley al Parlamento balear para el establecimiento de un canon sobre llegadas turísticas (Valdivieso, 2001).

18 Ver El País, 1999. Nuestra información también procede de una conversación directa con Javier Bustamante, técnico del Ayuntamiento de Calvià.

19 Contra este argumento, los que defienden el impuesto turístico afirman que los turistas que dejasen de ir a las Baleares, debido al (pequeño) incremento provocado por el impuesto, son los menos bienvenidos allí, ya que casi no proporcionan beneficio alguno a las islas.

20 De acuerdo con Valdivieso (2001), Baleares es una Comunidad Autónoma con un mayor déficit per cápita en la balanza fiscal con relación al Estado. Es decir, cada balear envía como media 799 € más de los que recibe de la Administración central en un año.

21 Bokobo (2001) expone cómo la doctrina se ha mostrado ya clara en que pueden modularse impuestos sobre el turismo sustancialmente diferentes al IVA, para superar sin mayores dificultades esta alegada imposición del mismo hecho imponible.

22 Quien contaba con apoyo de las patronales hoteleras (Valdivieso, 2001).

23 Una encuesta del Gobierno balear apunta que más del 80% de los ciudadanos baleares está a favor del impuesto turístico. Otros estudios apuntan que al menos tres cuartas partes de los turistas también están a favor del impuesto (Valdivieso, 2001 y La Vanguardia, 2002).

24 Según la Agrupación Hotelera de las Zonas Turísticas de España (Zontur), el impuesto es "discriminatorio" porque tan sólo grava a los turistas que se hospedan en hoteles, excluyendo los apartamentos, barcos y viviendas particulares. Argumentan que éste tipo de turismo representa un 40,8% de los visitantes en Baleares (El Mundo, 2000).

25 Según el Govern de Les Illes Balears (1999), el gasto turístico medio en 1998 se situaba en aproximadamente 69 €.

26 Nótese que muy probablemente un turista que se hospeda en un hotel de 5 estrellas gasta más de 90 € diarios.

27 Es decir, el efecto en la demanda sería proporcionalmente inferior a la variación de los precios. En otras palabras, una bajada de 1% en los precios significaría una disminución de menos de 1% en el número de turistas.

28 Centro de Estadística de Belice. Dato provisional del Censo 2000.

29 The Belize Tourism Board, disponible en <http://www.belizetourism.org/arrival.html>

30 Ministerio de los Recursos Naturales, Ministerio de Agricultura y Pesca y Ministerio de Medio Ambiente y Turismo

31 Posteriormente, el plan operacional del PACT sugiere que este séptimo miembro debería ser del sector no gubernamental, para dar un carácter no gubernamental al PACT. En el primer año de vigencia del PACT, un representante de la Asociación de las ONGs de Desarrollo Nacional (ANDA) fue escogido para el puesto.

32 Ha sido sugerida la Universidad de Belice.

33 Quedan excluidas las personas exentas de pago de la tasa aeroportuaria de salida, miembros de tripulaciones de aviones, miembros de cuerpos diplomáticos, militares, trabajadores oficiales de organizaciones internacionales, miembros de otros gobiernos en visita a Belice por invitación del Gobierno local, habitantes legítimos de las ciudades y pueblos fronterizos, cualquier persona que haya pagado la tasa en los 30 días anteriores (parte V, sección 33, sub-sección 2).

34 Aunque fuesen pagados separadamente.

35 En el año contable que finalizó en 31 de marzo de 2001 de acuerdo con el PACT(2001). Alrededor de 540.000 dólares de recaudación a título de tasa de conservación y aproximadamente 170.000 dólares de otros ingresos.

36 Por ejemplo, turistas entrevistados han manifestado su disposición por pagar hasta 20 dólares para la conservación de las áreas protegidas de Belice, y sin embargo no lo pagan porque hay una presión de la industria turística por no cobrar tasas demasiado elevadas. Este excedente podría ser recaudado por la fundación que se está proponiendo.

37 Entre finales del siglo XVIII y principios del XX (años 40) funcionó un presidio en la isla de Fernando de Noronha. Para evitar la construcción de embarcaciones de madera por los presos, la vegetación original de la isla fue casi totalmente destruida.

38 El archipiélago abriga las mayores colonias reproductivas de aves entre las islas oceánicas del Atlántico Sur tropical.

39 Ya se ha catalogado la presencia de 168 familias de moluscos, 72 especies de crustáceos, además de gran cantidad de peces ornamentales residentes y cardumes migratorios.

40 Existen algunas personas (investigadores, prestadores de servicios, etc.), que están exentas del pago, de acuerdo con el párrafo 20.

41 Índice económico de referencia en Brasil.

42 Por ejemplo, la playa de Leão está cerrada al público entre las 18 y las 6 horas en los meses de diciembre a julio como forma de proteger el desove de tortugas verdes.

43 Aunque en el verano éste número es sobrepasado y no están contabilizados los turistas que llegar por mar ni tampoco los vuelos charters.

44 Entre 1980 y 1990 el número de turistas visitando Lanzarote pasó de menos de 200.000 turistas/año a más de 1 millón turistas/año (Cabildo de Lanzarote, 2001).

45 Mientras en la década de los 80 el crecimiento turístico fue de aproximadamente 462%, en la década de los 90 el crecimiento subió alrededor del 75% (Cabildo de Lanzarote, 2001).

46 Se toma el año 1996 debido a que es el año de referencia de los análisis de la "Estrategia Lanzarote en la Biosfera".

47 Informe Life, "Análisis de indicadores insulares".

48 Se encuentra situado al sur del término municipal de Teguise, próximo a los términos de San Bartolomé y Arrecife.

49 La composición de los residuos varía conforme el grado de desarrollo de una economía, ya que éste determina el patrón de consumo de la población y su nivel tecnológico. Este último indica cómo los recursos naturales son transformados en bienes de consumo.

50 El análisis de los flujos de energía es otra perspectiva de los mismos procesos. Junto con la contabilidad de los flujos de materiales forman el metabolismo completo de la sociedad. En la contabilidad de los flujos materiales, todos los materiales, incluyendo los energéticos, son cuantificados en unidades de peso. En la contabilidad de los flujos de energía, todos los materiales son cuantificados en términos de la energía que contienen.

51 Ver [www.istac.rcanaria.es](http://www.istac.rcanaria.es)

52 Cabildo de Lanzarote, 1998.

53 del Val, 1998.

54 Se han descontado los combustibles destinados a navegación (aviones y navíos), así como los pesos de los contenedores y de las mercancías en tránsito.

55 A título de comparación, el DMC per cápita en 1997 era de 12,6 Tm en Portugal, 13,8 Tm en Italia, 19,5 Tm en Austria, 21,9 Tm en España, 27,3 Tm en Suecia y 35,3 Tm en Finlandia (European Commission, 2001). Existen estudios, sin embargo, que discrepan con relación a los valores encontrados para España. El hecho de que el DMC de Lanzarote es bastante inferior a estos países puede ser explicado por el alto consumo de bienes importados, los cuales no contabilizan todos los materiales necesarios para su obtención.

56 El dato excluye las sin duda mucho más importantes emisiones de CO<sub>2</sub> en los desplazamientos en avión a, y desde, la isla.

57 Austria, Holanda, Alemania, Japón y Estados Unidos.

- 58 Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias.
- 59 Incluso si obviamos que “el crecimiento turístico sólo es posible porque el precio que pagan los turistas por sus desplazamientos, incluido el precio del avión, es mucho menor que los costes sociales incommensurables que generan estos desplazamientos...” Federico Aguilera Klink, en el texto “¡Más turismo, que es la guerra!, del libro editado por la Fundación César Manrique *Lanzarote: el papel de la crisis*, oct. 2000-en.2001.
- 60 Ley 6/2001 de Medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias.
- 61 Directriz 103.1 del Avance de las Directrices de Ordenación General.
- 62 Federico Aguilera Klink, “¡Más turismo, que es la guerra!, en *Lanzarote: el papel de la crisis*, editado por la Fundación César Manrique, oct.2000-en.2001.
- 63 Orozco Muñoz, Martín. 1997.
- 64 Disposición Tercera de la Ley 5/1986, modificada por la Ley 8/1992.
- 65 Disposiciones particulares en relación al REF recogidas en el art.74 de la Ley 38/1992 de Impuestos Especiales.
- 66 Disposición Adicional Octava.cuatro de la Ley 20/1991.
- 67 Los tipos fijados que se muestran son los recogidos en la última actualización de la Disposición Adicional Octava de la Ley 20/1991, modificada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- 68 Los criterios de reparto se verán en el punto 2.D.2.
- 69 Art. 55 de la Ley 9/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2002.
- 70 Art. 27.4 de la Ley 19/1994.
- 71 Ver web de la Dirección general del Tesoro y Política Financiera de Canarias.
- 72 Capítulo primero del Título primero de la Ley 19/1994.
- 73 Título II de la Ley 19/1994.
- 74 Art. 20 de la Ley 19/1994.
- 75 Art. 37 de la Ley 14/1990.
- 76 Art. 38 de la Ley 14/1990.
- 77 Art. 64.b) de la Ley 20/1991.
- 78 Resolución de la Viceconsejería de Economía y Comercio de 1 de febrero de 2002, por la que se modifica el porcentaje de participación insular en los ingresos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.
- 79 Art. 55.1.b) de la Ley 9/2001 de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2002.
- 80 Art. 30.32 del Estatuto de Autonomía de Canarias.
- 81 Se recuerda que el Cabildo debe liberar el 40% de dicha cantidad a favor de los ayuntamientos de su isla.
- 82 Ver apartado A.II del punto 2.D.2.2.2.
- 83 Centro de Datos del Cabildo Insular de Lanzarote.
- 84 Presupuesto General del ejercicio 2001 del Cabildo de Lanzarote.
- 85 El 4 de febrero de 1999 se aprobó por el Parlamento de Canarias la Ley 3/1999 del Fondo Canario de Financiación Municipal.
- 86 Art. 3 de la Ley 3/1999.
- 87 Normas contenidas en la Sección III del Capítulo III del Título I de la LHL.
- 88 Normas contenidas en las Sección IV del Capítulo III del Título I de la LHL.
- 89 Art. 59 de la LHL.
- 90 Normas contenidas en la Subsección II de la Sección III del Capítulo II del Título II de la LHL.
- 91 Art. 73.3 de la LHL. Redacción dada por la Ley 53/1997, de 27 de noviembre, de modificación parcial de la Ley 39/1988.
- 92 Art. 73.3 de la LHL.
- 93 Normas contenidas en la Subsección III de la Sección III del Capítulo II del Título II de la LHL.
- 94 Art. 88 de la LHL.

95 Art. 89 de la LHL.

96 Normas contenidas en la Subsección IV de la Sección III del Capítulo II del Título II de la LHL.

97 Normas contenidas en la Subsección V de la Sección III del Capítulo II del Título II de la LHL.

98 Art. 101.1 de la LHL.

99 Normas contenidas en la Subsección VI de la Sección III del Capítulo II del Título II de la LHL.

100 Para un análisis más detallado de este tipo de propuestas ver Puig (2001).

101 Tías y Tinajo diferencian la cantidad a pagar por los residuos comerciales y domésticos según zonas turísticas o no, y Tegui se hace la diferenciación pero sólo para residuos de actividad comercial.

102 Esquerrà, Puig, Roca, Tello. 2002.

103 Esquerrà, Puig, Roca, Tello. 2002.

104 [www.dec.state.ny.us/website/ppu/grnbldg/index.html](http://www.dec.state.ny.us/website/ppu/grnbldg/index.html) y [www.gbreb/greenbuilding/billintro/htm](http://www.gbreb/greenbuilding/billintro/htm)

105 Información facilitada en conversación con Javier Bustamante. Director de Desarrollo Estratégico del Ayuntamiento de Calvià.

106 Art. 96.6 de la LHL.

107 Por ejemplo, el recargo del impuesto especial de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo, ver 2.D.1

108 Sólo en 1991 cambió la definición de los tramos de las tarifas domésticas haciéndola aún menos incentivadora al ahorro (Estevan. 1998)

109 Según Estevan (1998, p. 10) "el sector turístico-industrial, que consume algo más de la mitad del total del agua distribuida, genera más de dos tercios de los ingresos de INALSA por ventas de agua en la red, configurándose de ese modo como el verdadero financiador del sistema de abastecimiento de agua en Lanzarote".

110 Éste era -y aún es en gran parte- el caso de las tarifas en el Área Metropolitana de Barcelona según se concluía en el informe: J. Roca y E. Tello, "Els preus de l'aigua domèstica a l'Àrea Metropolitana de Barcelona de 1990 fins al 2000", Barcelona 1999, encargado por la Entitat del Medi Ambient del Área Metropolitana de Barcelona. Como otro ejemplo de falta de progresividad se puede citar el caso de Palma de Mallorca, analizado por Jordi López, concejal del Ayuntamiento, en el artículo "Estructura tarifària i estalvi d'aigua". I Jornades tècniques Balears 2015: La gestió de l'aigua. Palma, 11, 12 i 13 de juny de 2001. "Sa Nostra", Caixa de Balears. En dicho artículo se propone una alternativa para Palma de Mallorca en la misma dirección que la aquí apuntada.

111 Que, sin embargo, en principio han de estar sujetas a la mucho más elevada tarifa turística-industrial.

112 Entre las experiencias internacionales cabe citar la experiencia de la región flamenca de Bélgica en donde a partir de principio de 1997 se decidió cubrir un mínimo de consumo esencial de 15 m<sup>3</sup> por año y persona equivalente a 41 litros diarios de forma totalmente gratuita teniendo en cuenta directamente el número de miembros de cada hogar que deben estar legalmente registrados (Herrington, 1999, p. 54); en algunos distritos de Luxemburgo también existen bloques tarifarios crecientes que tienen en cuenta el número de miembros del hogar (Herrington, 1999, p. 56). Una experiencia española interesante es la de un municipio de la isla de Mallorca, Puigpunyent, las ordenanzas municipales que regulan el servicio municipal de agua (BOCAIB del 8 de abril de 1999) tienen en cuenta el tamaño de la familia para establecer un "consumo máximo" autorizado de 150 litros diarios por persona para lo cual el abonado debe manifestar el número de personas que habitan en el lugar de suministro al suscribir el contrato y ha de comunicar las variaciones (artículo 13); también se prevé que en los locales comerciales se establecerá un máximo según el tipo de actividad. Según dicha ordenanza se considera "falta leve" superar dicho promedio durante un trimestre en una cuantía inferior al 30%, "falta grave" superarlo entre el 30 y el 100% (es decir, consumir entre 195 y 300 litros por persona y día) y "falta muy grave" el consumo superior a los 300 litros por persona (artículo 37). Las faltas leves se sancionaban (en el año 1999) con una multa de 3 a 30 €, las graves con una multa de 30 a 60 € y una suspensión del suministro de hasta

un trimestre; y las muy graves con una multa de entre 60 y 90 € y una suspensión del suministro desde un trimestre a un año (artículo 39). En este caso, por tanto, los consumos juzgados excesivos pueden llegar incluso al corte de suministro de agua potable; ello obviamente exige, como se hace, tener en cuenta el número de personas que viven en el hogar.

113 Sin embargo, ya existe la experiencia de un cierto uso de dichos datos para determinar el tipo de tarifa.

114 En el Área Metropolitana de Barcelona tanto las tarifas como los tributos han adoptado esta solución pero sólo para las familias numerosas, es decir, para los hogares con más de 4 personas. Ello supone que todos los hogares de 4 o menos miembros son tratados de forma igual y sólo el muy pequeño porcentaje que supone el resto puede tener tarifas diferenciadas demostrando su situación.

115 Obviamente, una propuesta concreta habría de hacer previsiones concretas sobre recaudación total, deseable aún debería ser mayor.

116 A tener en consideración según lo dispuesto por la LHL.

117 Jansen, Denis. 1999.

118 Davis, Levine, Train. 1997.

119 Lovins, Lovins, von Weizsäcker. 1997.

120 Collinge. 1997.

121 Para una descripción más detallada de la aplicación de sistemas de bonificación-penalización entre municipios, ver Puig (2002) o Alcantud, Esquerrà, Puig, Roca (2002).

122 Öko-Institut. 1999.

123 Art. 30.32 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

124 Para una descripción de este mecanismo véase 2.D.1.5.

125 No solamente por la construcción de hoteles sino también por las demás infraestructuras necesarias y las construcciones necesarias para atender la demanda de la creciente población residente vinculada al turismo.

126 Aunque la contención de la demanda no garantiza una disminución de construcciones mientras haya otros incentivos (la actual RIC por ejemplo).

127 Asciede a 50.000 nuevas plazas alojativas.

128 Específicamente plazas alojativas.

129 Véanse los casos de estudio del apartado 1.B.

130 Ver Anexos de Larrea, Rexach y González (2001).

131 Tras su reforma por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (artículo 30, apartado 32). Véase apartado 2.D.2 del presente informe.

132 En la línea de lo que ya se viene discutiendo en otras Comunidades Autónomas como Andalucía y Baleares (Véase Lasarte, Eserverri, Adame y Martín, 2001)

133 Aunque dependa también de la renta de esta población.

134 Véase <http://www.nps.gov/feedemo/index.htm>

135 La única condición para que se de dicho aumento de ingresos (que con toda probabilidad se da) es que las visitas no se reduzcan mucho con la elevación de las cuotas, es decir, que la demanda no tenga una elasticidad respecto al precio superior a la unidad.

136 Por ejemplo, senderismo en la zona del Risco de Famara, o paseos de barco hasta las islas Alegranza, Montaña Clara o Roque del Este.

137 Véase Cabildo de Lanzarote, 2001.

138 Según conversación con el Centro de Datos del Cabildo, los cruceros representan el 0,2% del turismo en Lanzarote.

139 Aparte de exigir reservas por adelantado.

140 El impuesto balear está pendiente de un recurso de inconstitucionalidad, si bien el levantamiento de la suspensión en aplicación de la ecotasa que había supuesto la interposición del recurso del Gobierno del Estado, hace prever que las tesis del Gobierno central sean desestimadas.

141 Por ejemplo, los invitados de los residentes de Lanzarote. Es decir, las personas que se quedan en una residencia particular sin ningún tipo de retribución monetaria a cambio.

142 En la propuesta del Ayuntamiento de Calvià (ver Nájera, 1999) sí se preveía una diferenciación de impuesto de entrada según temporada alta o baja.

143 Que se supone que es un porcentaje alto de las plazas totales, aunque por motivos obvios no existen datos al respecto.

144 Sin embargo, también hemos oído (en Baleares y en Canarias) el argumento en sentido contrario basándose en que la introducción del impuesto podría ser una oportunidad para combatir la oferta ilegal en la medida en que quizás la situación de ilegalidad sería más flagrante y podría tener más consecuencias sancionadoras.

145 A juzgar por las informaciones periodísticas, una de las quejas más importante que se expresaba después de la entrada en vigor el 1 de mayo de 2002 del impuesto balear (por otro lado, en general parece que bien recibido) era precisamente este aspecto discriminatorio.

146 Aunque la gran mayoría de los turistas que visitan Lanzarote lo hacen a través de la contratación de un paquete turístico, y por lo tanto ya se sabe en el momento de entrada en la isla el periodo de estancia y la categoría del alojamiento. Sin embargo, puesto que parte de los turistas visitan la isla por otros medios, no se puede considerar esta alternativa.

147 De hecho, en el caso balear, el trato a la categoría "agroturismo", beneficiada con un impuesto de sólo 0,25 €, se puede interpretar en este sentido.

148 En ciudades como Freiburg o Hannover los turistas tienen derecho a transporte público gratuito. En Granada tienen descuentos de hasta el 40%.

149 El número de pernотaciones es el producto de otras dos (número de turistas y días medios de estancia). Que la estancia media sea más larga o más corta no es irrelevante ni desde el punto de vista económico ni desde el ambiental.

150 O, secundariamente, venir más o menos días.

151 El único caso en que la demanda tendría siempre una elasticidad unitaria sería cuando la función de demanda respecto al precio respondiese a la fórmula  $c(p) = A/p$  en donde A es una constante lo que implica que  $p \cdot c = A$ , es decir, el gasto total (precio por cantidad) es siempre igual a una constante igual a A euros.

152 Aunque, desde luego, en la práctica la ocupación nunca se da al 100% aunque sólo sea porque los mercados tienen "fricciones" o costes de transacción.

153 Ver "El País", suplemento de negocios, 30 de junio del 2002, pp. 5-6.

154 Debe destacarse que en la isla no se está debatiendo sobre diferencias marginales en la oferta turística. Así, aunque en el propio estudio de Calero (2002) los dos escenarios analizados se consideran más como casos extremos que como previsiones, podemos ver que la diferencia entre la población turística promedio que correspondería aun escenario de máximo desarrollo del potencial edificatorio del PIOT en el año 2025 es de 82.935 en comparación al valor de 58.914 turistas del escenario de "corte radical del crecimiento", es decir, el valor en este segundo escenario es inferior en más del 30% al del primer escenario. Incluso aunque las diferencias entre los escenarios de referencia que utilizemos sean menores, lo que es claro es que estamos hablando de intervenir para reducir de forma muy significativa el número de turistas que se prevé que llegarían a las islas en las próximas décadas.

155 En nuestro gráfico, la "pérdida" futura se daría siempre que  $p_1 \cdot C_1$  fuese inferior a  $p_2 \cdot C_0$ . Pero como ya hemos apuntado, el gráfico no tiene en cuenta los efectos negativos que la degradación ambiental podría tener, sobre todo a largo plazo, sobre la curva de demanda. Dichos efectos sólo vienen a reforzar el argumento y hacen más probable que los ingresos totales futuros generados por el turismo sean mayores en un escenario de contención de la oferta que en uno de crecimiento de la oferta.

156 Aunque reiteramos que los proyectos de construcción no sólo se explican por la evolución (prevista) de la demanda turística.

157 Supongamos que se trata de un impuesto por día de estancia (aunque el razonamiento básico no cambiaría si habláramos de un impuesto de valor fijo por entrada a la isla)

158 Existen diferentes tipos del IGIC para diferentes productos y no se conoce el tipo medio efectivo. Es razonable asumir que éste se sitúa entorno al 5% como tipo medio, ya que es el que se aplica a la mayoría de los bienes y servicios y es un valor intermedio entre los otros tipos aplicados.

- 159 El tipo de interés es nominal (sin descontarla inflación). Para entenderlo puede imaginarse lo siguiente. Se debería pagar en el primer año un importe determinado para lo cual se pide un crédito o se emite deuda pública a un tipo de interés del 5% anual que se devuelve en el número de años considerado. Alternativamente puede pensarse que se contrae una deuda -que genera unos intereses del 5% anual- con los propietarios del suelo a los que se le va pagando año tras año.
- 160 Todos los cálculos de esta tabla y siguientes se han realizado considerando que los pagos se realizan a final de año.
- 161 Por ejemplo, en el caso de que se pague en 10 años, el "valor residual" después de un año será  $300.000 \cdot 1,05 - 38.851 = 276.149$
- 162 Por ejemplo, hemos recomendado que se considere que el impuesto dé derecho a usar gratuitamente transporte público, lo que generaría una transferencia desde la recaudación del impuesto hacia el sistema de transporte público que podría estimarse en función del uso previsto de transporte público por parte de no residentes.
- 163 En la hipótesis de que los recursos para el pago de las indemnizaciones proviniesen de deuda pública emitida por la Reserva de Inversiones de Canarias (RIC). Véase el apartado específico sobre la RIC en este trabajo.
- 164 Sería exactamente igual a dicho cociente si la deuda se emitiese a un 0% nominal.
- 165 Para más información sobre este caso véase Alcántud, Esquerrà, Puig, Roca, 2002.
- 166 Esta división teórica entre instrumentos y fines que persiguen no resulta tan clara en la práctica y los efectos de algunas medidas pueden tener efectos tanto en reducción como en reciclaje, como se discute más adelante.
- 167 Sobre todo en Estados Unidos, pero también en Canadá, Alemania, Italia, Holanda, Bélgica, China, Japón (Horton, 1998, 50), Korea u otros países de Centro Europa.
- 168 Llamados también PAYT (acrónimo de *pay-as-you-throw*) o Unit Pricing Systems.
- 169 Para más información sobre tipos de sistemas de pago por generación, sus problemas y cómo resolverlos ver Puig (2001).
- 170 US EPA. 1997; US EPA. 1996b; Horton, 1998.
- 171 US EPA. 1996c; US EPA. 1996b.
- 172 US EPA. 1997.
- 173 US EPA. 1996a.
- 174 US EPA. 1996a; US EPA. 1997.
- 175 Para más información sobre este caso véase Esquerrà, Puig, Roca, Tello. 2002.
- 176 Saarbrücken website. 2002.
- 177 <http://www.energie-cites.org/>
- 178 European Academy of the Urban Environment. 2002.
- 179 European Academy of the Urban Environment. 1999a.
- 180 European Academy of the Urban Environment. 1999b;
- 181 European Academy of the Urban Environment. 1999b; Lottemoser. 1995; Lottemoser. 1997.
- 182 Erdmenger, Schreckenberger.
- 183 European Academy of the Urban Environment. 2002.
- 184 La experiencia más documentada de este tipo es el proyecto *Fifty-Fifty* desarrollada en Hamburgo.
- 185 Conrad, 2001.
- 186 En este caso, se hubieran podido conseguir efectos parecidos con la imposición sobre los envases de un impuesto ambiental, cuya recaudación se hubiese destinado a llevar a cabo la recogida selectiva y el tratamiento de éstos. Sin embargo, este impuesto podría ir más allá, cubriendo la totalidad de los costes de recogida y tratamiento y superarlos con finalidad incentivadora.
- 187 European Environment Agency, 1996; European Environment Agency, 2000.

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

<b>AIEM</b>	Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias
<b>CA</b>	Comunidad Autónoma
<b>CE</b>	Constitución Española
<b>EAC</b>	Estatuto de Autonomía de Canarias
<b>IAE</b>	Impuesto de Actividades Económicas
<b>IBI</b>	Impuesto de Bienes Inmuebles
<b>IGIC</b>	Impuesto General Indirecto Canario
<b>IRPF</b>	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
<b>IVA</b>	Impuesto sobre el Valor Añadido
<b>IVTM</b>	Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica
<b>LBRL</b>	Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local
<b>LHL</b>	Ley 39/88 Reguladora de las Haciendas Locales
<b>LRJAPC</b>	Ley 14/90 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias
<b>PIOL</b>	Plan Insular de Ordenación de Lanzarote
<b>REF</b>	Régimen Económico y Fiscal de Canarias
<b>RIC</b>	Régimen de Inversiones en Canarias
<b>ZEC</b>	Zona Especial Canaria

## ÍNDICE DE TABLAS

Pg.32	<b>Tabla 1.1.</b> Clase de establecimiento turístico de alojamiento y respectivo valor del impuesto a ser cobrado
Pg.43	<b>Tabla 1.2.</b> Descuento en la TPA para turistas que se quedan entre 5 y 10 días
Pg.44	<b>Tabla 1.3.</b> Valor de la Tasa de Preservación Ambiental de Fernando Noronha de acuerdo con los días de estancia
Pg.49	<b>Tabla 2.1.</b> Espacios naturales protegidos. Superficie (ha) y número, por islas (2000)
Pg.49	<b>Tabla 2.2.</b> Población, superficie y superficie protegida en Lanzarote (2000)
Pg.49	<b>Tabla 2.3.</b> Evolución de la población y densidad en Lanzarote (1987-2000)
Pg.51	<b>Tabla 2.4.</b> Oferta de plazas alojativas según tipo, por municipios (2000)
Pg.52	<b>Tabla 2.5.</b> Oferta turística complementaria Lanzarote (1993-2000)
Pg.52	<b>Tabla 2.6.</b> Afluencia a los Centros de Arte, Cultura y Turismo
Pg.53	<b>Tabla 2.7.</b> Demanda turística Lanzarote (1993-2000)
Pg.53	<b>Tabla 2.8.</b> Evolución del movimiento de pasajeros y aeronaves comerciales en el Aeropuerto de Lanzarote (1993-2000)
Pg.55	<b>Tabla 2.9.</b> Consumo de agua por municipios (2000)
Pg.56	<b>Tabla 2.10.</b> Consumo de productos petrolíferos y de energía eléctrica (1987-2000)
Pg.57	<b>Tabla 2.11.</b> Generación de residuos urbanos Lanzarote (1998)
Pg.88	<b>Tabla 2.12.</b> Porcentajes de participación insular en los ingresos del REF
Pg.90	<b>Tabla 2.13.</b> Ordenanzas Fiscales del Cabildo de Lanzarote (2001)
Pg.90	<b>Tabla 2.14.</b> Principales partidas del Presupuesto General Ejercicio 2001. Cabildo Insular de Lanzarote
Pg.93	<b>Tabla 2.15.</b> Reparto del Fondo Canario de Financiación Municipal entre los municipios de Lanzarote (2001)
Pg.95	<b>Tabla 2.16.</b> Tasa municipal de basuras
Pg.95	<b>Tabla 2.17.</b> Ocupación privativa de la vía pública: zonas azules, instalación de sillas y mesas
Pg.96	<b>Tabla 2.18.</b> Tasa por otorgación de licencias urbanísticas
Pg.97	<b>Tabla 2.19.</b> Tasa por saca de arena y otros materiales de construcción en terrenos públicos del territorio municipal
Pg.97	<b>Tabla 2.20.</b> Tasa por otorgamiento de Licencias y autorizaciones administrativas de auto-taxis y demás vehículos de alquiler
Pg.98	<b>Tabla 2.21.</b> Otras tasas
Pg.99	<b>Tabla 2.22.</b> Impuesto de Bienes Inmuebles. Límites
Pg.99	<b>Tabla 2.23.</b> Impuesto de Bienes Inmuebles. Incrementos sobre los límites

*Exploración de nuevas líneas de Actuación, Financiación y Fiscalidad para la Reserva de Biosfera*

- Pg.100** **Tabla 2.24.** Tipo del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)
- Pg.100** **Tabla 2.25.** Impuesto de Actividades Económicas. Coeficientes
- Pg.101** **Tabla 2.26.** Impuesto de Actividades Económicas. Índices
- Pg.101** **Tabla 2.27.** Tipo de IAE y categorías fiscales de calles
- Pg.102** **Tabla 2.28.** Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Coeficientes
- Pg.102** **Tabla 2.29.** Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Coeficiente de incremento
- Pg.103** **Tabla 2.30.** Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Límites
- Pg.103** **Tabla 2.31.** Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Tipos existentes
- Pg.104** **Tabla 2.32.** Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
- Pg.104** **Tabla 2.33.** Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Tipos límite
- Pg.104** **Tabla 2.34.** Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
- Pg.115** **Tabla 3.1.** Coeficientes en vigor del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica
- Pg.116** **Tabla 3.2.** Propuesta de tipos para el Impuesto sobre Construcciones
- Pg.122** **Tabla 3.3.** Tarifa actual del agua (incluye tarifa de alcantarillado)
- Pg.122** **Tabla 3.4.** Ejemplo de tarifa alternativa (incluye tarifa de alcantarillado)
- Pg.158** **Tabla 3.6.** Resumen de las ventajas y desventajas de los lugares de recaudación citados en este capítulo
- Pg.159** **Tabla 3.7.** Gasto turístico en Lanzarote (2000)
- Pg.169** **Tabla 3.8.** Potencial recaudador de 6 opciones de impuesto y número de turistas afectados
- Pg.171** **Tabla 3.9.** Valor del pago anual a ser realizado en concepto de indemnizaciones, con tasa de interés anual de 5% (miles de euros)
- Pg.172** **Tabla 3.10.** Rescate de los derechos edificatorios, valorados en 300 millones de euros, en 10 y 20 años con pagos anuales constantes y tasa de interés anual del 5%
- Pg.174** **Tabla 3.11.** Recaudación potencial de un impuesto de entrada de 10€ (miles de euros)
- Pg.175** **Tabla 3.12.** Recaudación potencial de un impuesto de entrada de 15€ (miles de euros)
- Pg.175** **Tabla 3.13.** Recaudación potencial de un impuesto de entrada de 20€ (miles de euros)
- Pg.176** **Tabla 3.14.** Recaudación potencial de un impuesto por día de 1€
- Pg.177** **Tabla 3.15.** Recaudación potencial de un impuesto por día de 1,5€
- Pg.177** **Tabla 3.16.** Recaudación potencial de un impuesto por día de 2€
- Pg.179** **Tabla 3.17.** Magnitud de recaudación (miles de euros) y número de años para el rescate de derechos edificatorios en los seis escenarios analizados

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Pg.45** **Gráfico 1.1.** Valor Marginal de la TPA y valor medio de la TPA por día de estancia
- Pg.54** **Gráfico 2.1.** Sistema de abastecimiento
- Pg.55** **Gráfico 2.2.** Desalinización de agua (m<sup>3</sup>) y generación bruta de energía (MWh) en Lanzarote (1987-2000)
- Pg.58** **Gráfico 2.3.** Diagrama de los principales flujos materiales y energéticos de Lanzarote
- Pg.59** **Gráfico 2.4.** Ciclo de flujo de materiales
- Pg.62** **Gráfico 2.5.** Entrada de materiales en Lanzarote (2000)
- Pg.63** **Gráfico 2.6.** Salida de materiales en Lanzarote (2000)
- Pg.63** **Gráfico 2.7.** Flujos de material a través de Lanzarote (2000)
- Pg.65** **Gráfico 2.8.** Análisis desagregado de flujos materiales en Lanzarote (2000)
- Pg.66** **Gráfico 2.9.** Entrada de materiales en Lanzarote (producción local e importaciones) en Tm (2000)
- Pg.66** **Gráfico 2.10.** Salida de materiales de Lanzarote en Tm (2000)
- Pg.123** **Gráfico 3.1.** Comparación entre la tarifa actual del agua y el ejemplo alternativo
- Pg.161** **Gráfico 3.2.** Curvas de oferta y demanda a corto plazo del mercado turístico y precios y cantidad de equilibrio
- Pg.163** **Gráfico 3.3.** Curvas de oferta y demanda del mercado turístico con y sin intención del crecimiento
- Pg.169** **Gráfico 3.4.** Potencial recaudador de 6 opciones de impuestos y número de turistas afectados

## ÍNDICE DE CUADROS

- Pg.83* **Cuadro resumen 2.1.** Instrumentos fiscales en vigor de nivel autonómico
- Pg.105* **Cuadro resumen 2.2.** Fiscalidad municipal y del Cabildo
- Pg.118* **Cuadro resumen 3.1.** Síntesis de las principales propuestas de ambientalización de la fiscalidad municipal
- Pg.127* **Cuadro resumen 3.2.** Síntesis de las principales propuestas de ambientalización de la fiscalidad del Cabildo
- Pg.133* **Cuadro resumen 3.3.** Síntesis de las principales propuestas de ambientalización de la fiscalidad de la Comunidad Autónoma
- Pg.144* **Cuadro 3.5.** Número de visitas a los Centros de Arte, Cultura y Turismo de Lanzarote y recaudación en el año 2000