

Turismo y medio ambiente: el nuevo impuesto de turismo sostenible balear

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA INCIDENCIA DEL TURISMO SOSTENIBLE. 3. LA ECOTASA BALEAR Y SU PROBLEMÁTICA JURÍDICA: EL IMPUESTO SOBRE ESTANCIAS TURÍSTICAS. 4. EL NUEVO IMPUESTO DE TURISMO SOSTENIBLE. 5. CONCLUSIÓN. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Trece años después, el regreso de la polémica “ecotasa” balear vuelve a crear debate acerca del impulso del turismo sostenible a costa de la implantación de un impuesto que grave la estancia turística en un momento boyante del turismo en España y, en especial, en las Islas Baleares. Los antecedentes creados con la aparición y pronta supresión de la ecotasa en 2003, sirven como punto de partida para analizar el porqué de ese regreso y si se han solventado los problemas generados ya por entonces y que llevaron a los tribunales dicha medida política. Su propósito, las consecuencias sobre la llegada de turistas o la compatibilidad con otros impuestos, son sólo algunas de las cuestiones que se tratarán a continuación, dando una visión general del alcance del ahora denominado “impuesto de turismo sostenible”.

PALABRAS CLAVE: turismo sostenible, Islas Baleares, ecotasa, turistas, alojamiento turístico.

KEY WORDS: sustainable tourism, the Balearic Islands, environmental taxes, tourist, tourist accommodation.

1. INTRODUCCIÓN

Declarado por las Naciones Unidas Año Internacional del Turismo Sostenible para el Desarrollo, el 2017 se presenta como un año clave en la apuesta por esta tipología de turismo. Dentro de las políticas turísticas puestas en marcha en el último año por parte de las diferentes Comunidades Autónomas, destaca el regreso de la ecotasa balear tras trece años, ahora “impuesto de turismo sostenible”, una medida encaminada a contrarrestar el coste medioambiental y social producido por la explotación excesiva de los recursos territoriales y medioambientales como consecuencia del incremento desmedido de turistas. No exento de polémica, este impuesto ha generado críticas desde el ámbito turístico por las posibles repercusiones negativas sobre el turismo, pieza básica en el entramado económico tanto de nuestro país, como de dicha Comunidad Autónoma.

2. LA INCIDENCIA DEL TURISMO SOSTENIBLE

Resulta complicado delimitar el concepto de sostenibilidad turística, aún más cuando ésta debe ser analizada en su conjunto, atendiendo por tanto a sus múltiples dimensiones ya sean económicas, socioculturales y ambientales (Jiménez Herrero, 2007). Esta concepción es la que recoge la Organización Mundial del Turismo, en adelante UNWTO, al definir el turismo sostenible como “el turismo que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas” (UNWTO, 2013).

La relevancia que está adoptando en los últimos años este tipo de turismo ha hecho que sea una pieza fundamental de cualquier política turística, más cuando desde la Naciones Unidas (2016) se ha declarado 2017 como Año Internacional del Turismo Sostenible para el Desarrollo. Ya dos años antes, precisamente en nuestro país, se adoptó por unanimidad, en la Sesión Plenaria de la Cumbre Mundial de Turismo Sostenible celebrada en Vitoria-Gasteiz el 27 de Noviembre de 2015, la Carta Mundial de Turismo Sostenible +20, documento que reafirmaba, entre otros aspectos, el hecho de que “el turismo debe ser compatible con la conservación de la naturaleza y de la biodiversidad, ya que un medio ambiente sano constituye un recurso turístico fundamental y sirve para tomar conciencia del valor intrínseco de la naturaleza para todos”. De igual manera, la Carta apuntaba al turismo como herramienta útil en la

preservación del patrimonio, tanto material, como inmaterial, además de la necesidad de que éste hiciera frente a problemas importantes como el cambio climático.

Dentro de las recomendaciones que hace la UNWTO (2017) a los gobiernos, la promoción del turismo sostenible como instrumento de desarrollo económico y sostenible asume un papel destacado, de ahí que se aliente su integración en las políticas turísticas emprendidas. En este sentido, a pesar de que España es una potencia mundial en materia turística a raíz de su tercer puesto mundial en recepción de turistas, la apuesta por el aspecto del turismo sostenible no corresponde a este liderazgo atendiendo al ranking de competitividad del turismo a nivel mundial (Travel & Tourism Competitiveness Index Ranking, 2015) realizado por el World Economic Forum (2015). Así, España ocupa el vigésimo noveno lugar de 141 países, dato que empeora en aspectos como la implicación de las Administraciones públicas en el desarrollo sostenible del modelo turístico (cuadragésimo quinto lugar) o las respuestas legislativas adoptadas en relación con el aspecto medioambiental (cuadragésimo quinto lugar también).

A pesar de estos datos, es verdad que la alusión a la sostenibilidad turística ya se encontraba por primera recogida en el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Futuros I 1992-1995), hecho que se ha ido trasladando a otros instrumentos planificadores como los Planes de Excelencia Turística (PET), los Planes de Dinamización Turística (PDT), el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE), el Plan del Turismo Español 2008-2012 (Plan Horizonte 2020) o el último Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015 (PNIT). Adentrándonos en el PNIT, la necesidad de adaptar el destino España a los nuevos criterios de la demanda turística asociados por parte del denominado “turista eco-inteligente” (LOHAS), el cual que selecciona su destino turístico atendiendo al respeto medioambiental y sostenibilidad del mismo, ha conllevado la paulatina apertura a este nuevo mercado turístico.

Consecuencia directa o no, es verdad que la gran variedad de espacios naturales con los que cuenta España ha hecho que el turismo de naturaleza vaya adquiriendo cada vez más importancia, arropado por medidas de impulso de este tipo de turismo en clave de sostenibilidad mediante la implementación de políticas dirigidas a aunar el turismo con el respeto al medio ambiente del cual se sirve. En este sentido, los sistemas de acreditación asumen un papel esencial en esta apuesta por el turismo sostenible ya no sólo a través de la Carta Europea de Turismo, sino también mediante el Club de Producto Turístico Reservas de la Biosfera (CPTRB), el Sistema Geoparque o los espacios naturales protegidos de la Red Natura

2000 (Guillén Navarro, 2016). A ello se suma un conjunto legislativo que respalda la actuación pública compuesto por el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020 (Real Decreto 416/2014, de 6 junio), la Ley 42/2007, de 13 diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y el Plan estratégico de patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, aprobado por Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre.

Si en el ámbito estatal hay medidas de acción, en el ámbito autonómico, teniendo presente la competencia autonómica en materia de turismo, el aspecto sostenible se ha ido insertando en los diferentes Planes Estratégicos aprobados. No obstante, más allá de la simple política de ayudas o acciones sobre empresas y espacios naturales, en los últimos años han aparecido medidas polémicas al introducir aspectos recaudatorios en aras de la sostenibilidad (Ortiz Calle, 2013) dando una vuelta de tuerca más al principio “quien contamina, paga” (art. 174.2 del Tratado CE y Declaración de Río sobre Medio Ambiente y desarrollo). El Impuesto sobre las estancias turísticas de alojamiento implantado en Baleares, llamado popularmente “ecotasa” (Banacloche Palao, 2008 y Dopazo Fraguío, 2001), y a partir de 2012 en Cataluña, han dado mucho que hablar por los efectos negativos que sobre el turismo puede generar, más cuando éste es una pieza clave en el motor económico de dichas Comunidades Autónomas. La conveniencia o no de la lucha por la sostenibilidad a cargo del bolsillo del turista es siempre polémico, más aún si no queda suficientemente claro el destino de los ingresos generados.

3. LA ECOTASA BALEAR Y SU PROBLEMÁTICA JURÍDICA: EL IMPUESTO SOBRE ESTANCIAS TURÍSTICAS

El turismo en las Islas Baleares es un referente no sólo a nivel nacional, sino también internacional. Según los últimos datos ofrecidos por el INE, atendiendo al periodo comprendido entre enero y octubre de 2016, destaca la progresión de dicha Comunidad con unos valores muy significativos como la llegada de 12.758.032 turistas (un 11.9 % más para el mismo periodo en el año pasado), los 12.347 millones de euros en gasto realizado por turistas extranjeros (un 11.3% más) y las 57.732.331 pernoctaciones (un 9,73 % más), datos que sitúan a las Islas Baleares como un destino importante en pugna directa por el liderazgo turístico en España con otras Comunidades autónomas como Andalucía, Canarias o Cataluña.

Tabla 1. Comparativa entre Comunidades Autónomas (llegadas de turistas, número de pernoctaciones y gasto).

	Islas Baleares	Andalucía	Canarias	Cataluña
Llegadas de turistas	12.758.032	9.594.063	10.885.593	16.018.265
Pernoctaciones	57.732.331	46.834.400	58.360.432	50.805.875
Gasto (en millones de euros)	12.347	10.168	12.347	15.407

Fuente: elaboración propia atendiendo a la encuesta EGATUR (INE, 2017a), la encuesta FRONTUR relativa a llegada de turistas internacionales (INE, 2017b) y los datos de número de etapas de los viajes y pernoctaciones según comunidad autónoma (INE, 2017c).

La posición destacada que ocupa Islas Baleares en la recepción de turistas, especialmente extranjeros, lleva consigo, entre otras consecuencias, la consiguiente degradación de los recursos, especialmente naturales. La apuesta por el turismo sostenible, ya no sólo en las políticas internacionales, sino también en el ámbito nacional y autonómico, como se ha analizado anteriormente, ha tenido reflejo en la implantación en el caso balear del denominado "impuesto de turismo sostenible" a través de la Ley 2/2016, de 30 de marzo, por el que se aprueba el impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears y de medidas de impulso del turismo sostenible, desarrollada posteriormente mediante Decreto 35/2016, de 23 de junio. No obstante, esta medida política supone una evolución sobre la famosa "ecotasa balear", antecedente regulado a través de la Ley 7/2001, de 23 abril, del Impuesto sobre las Estancias Turísticas de Alojamiento de Illes Balears y el Decreto 26/2002, de 22 febrero, y que tuvo apenas dos años de vida al derogarse mediante Ley núm. 7/2003, de 22 de octubre (Socías Camacho et al., 2003).

Resulta intrigante la corta trayectoria de dicho impuesto y aún más el porqué de la vuelta del mismo tras una década, de ahí la que se haga necesario el análisis del impuesto originario y la problemática surgida en torno a él para lograr entender mejor la implantación del ahora llamado impuesto de turismo sostenible.

Acudiendo a la Ley 7/2001, de 23 abril, en concreto a su exposición de motivos, ya se dejaba constancia, en el albor de los siglos XXI, del paulatino cambio de tendencia en la visión del turismo en España con el surgimiento de nuevos tipos de turismo más allá del tan denostado turismo de sol y playa y en el cambio de mentalidad del turista, más exigente con respecto al destino turístico que visita. A ello se sumaba ya no sólo un desgaste excesivo de los recursos territoriales y medioambientales, sino también una pérdida de competitividad. En este sentido, la apuesta ya por entonces por el “mantenimiento de la competitividad del producto turístico” y con ello la necesidad de mejora de la calidad del destino turístico a través de la inversión en la preservación del medio ambiente, conllevaron la necesidad de captación de inversión para la implementación de dicha política, de ahí que surgiera la llamada “ecotasa balear” o, mejor dicho, el impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento (en adelante, ISEETA). No obstante, dentro de la doctrina se han señalado otros motivos como la pérdida de calidad de vida de los residentes como consecuencia de la acción del turista, al cual se veía como competidor en el consumo de recursos (Picornell y Picornell, 2002), o la pérdida de competitividad del destino por hechos como la entrada del euro o el contexto político nacional e internacional, todo ello a pesar de que durante los años 1994 a 2000 se produjera un boom turístico en las Islas Baleares con una acción impositiva de las empresas mayoristas turísticas (Amer Fernández, 2003: pp. 166 y ss.).

En cuanto a su funcionamiento, el ISEETA tenía como objeto gravar la estancia del turista que visitaba las Islas Baleares con destino al Fondo de rehabilitación de espacios turísticos, el cual había sido creado por la Ley 12/1999, de 23 de diciembre, con la finalidad de financiar toda una serie de actuaciones tales como la remodelación y rehabilitación de zonas turísticas; la adquisición, la recuperación, protección y gestión sostenible de espacios y recursos naturales; la defensa y recuperación de los bienes integrantes del patrimonio histórico y cultural en zonas de influencia turística o la gestión sostenible de los espacios naturales (art. 19), lo que hacía que este tributo autonómico tuviera un carácter finalista ya que perseguía obtener unos recursos destinados a la mejora medioambiental.

Estando sujetos a dicho impuesto todas las personas físicas que hicieran una estancia en un establecimiento de alojamiento turístico, salvo los casos de estancias de menores de 12 años y las estancias subvencionadas por programas sociales de una administración pública de cualquier estado miembro de la Unión Europea (arts. 3 y 4 del Decreto 26/2002, de 22 febrero), el ISEETA se devengaba con cada estancia hecha por día o fracción. En este sentido, el sustituto, sujeto pasivo a título de sustituto del contribuyente, debía exigir el impuesto al contribuyente al

iniciar la estancia, estando obligado éste a satisfacer su importe. Esta cantidad iba asociada a la base imponible del impuesto, la cual estaba constituida por el número de días de la que constara cada estancia que hiciera el turista, entendiéndose como día el período comprendido desde las 12.00 horas del mediodía hasta las 12.00 horas del día siguiente y equiparándose a tal en caso de que la estancia fuera inferior a dicho período. Con ello, la cuota tributaria del impuesto se obtenía de aplicar a la base imponible los tipos de gravamen contenidos, habiendo una cuota fija cuya tarifa variaba entre los dos euros aplicables sobre los hoteles y hoteles apartamentos de 5 estrellas y los 0,25 euros aplicable al agroturismo (art. 14).

Regresando a la figura del sustituto, posición asumida por la empresa de alojamiento turístico, su actuación como colaborador con la asunción de las obligaciones materiales y formales que conllevaba esta obligación tributaria, derivaba a que estuviera obligado a recaudar el impuesto del contribuyente para ingresarlo después en la Hacienda autonómica de la misma manera que con otros impuestos como el IVA para la Hacienda estatal. Es aquí donde se plantearon dudas acerca de si se debía considerar la existencia de una superposición del ISEETA con el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). En este sentido, conviene señalar que el Gobierno central interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el ISEETA, aludiendo el que este impuesto podía estar recayendo sobre servicios que ya estaban gravados por el IVA y el IAE, vulnerando con ello los límites previstos en los apartados 2º y 3º del art. 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y la competencia estatal para la coordinación de la planificación general de la actividad económica, prevista en el apartado 13 del art. 149.1 CE, lo que conllevó, además, la suspensión cautelar de dicho impuesto (De Fuenmayor Fernández; Granell Pérez, Higón Tamarit, 2003: pp. 38). Un recurso que no sólo se centraba en este aspecto, sino que el Abogado del Estado también aprovechó para advertir diversos efectos colaterales dañinos como la pérdida de competitividad del destino, la bajada en la recaudación del IVA o la merma de los recursos de las Haciendas locales como consecuencia de sus efectos en el IAE.

El Tribunal Constitucional (TC) tuvo oportunidad de analizar el ISEETA en el Auto núm. 5/2002, de 15 enero, a propósito de la suspensión de dicho impuesto, que levantaría a través de dicho Auto, destacando sobre todo el hecho de la banalización de los argumentos del Abogado del Estado, además de los perjuicios que conllevaba el mantenimiento de la suspensión del mismo por la incidencia negativa en la consecución de los objetivos medioambientales que perseguía el impuesto.

El desistimiento del Abogado del Estado en el proceso llevó a que el TC no llegara a pronunciarse (Auto núm. 43/2004, de 10 febrero, del Tribunal Constitucional), lo que no obsta a encontrar otros pronunciamientos que sí que resolvieron esta problemática como la Sentencia núm. 288/2006, de 21 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). En este sentido, la posible “superposición” del ISEETA con el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) al entenderse por la parte recurrente ya no sólo una vulneración del artículo 6.2 de la LOFCA, sino que, entre otros aspectos, el ISEETA era en realidad un impuesto sobre el volumen de negocios, que grava directa o indirectamente la prestación de servicios de manera paralela al IVA, no fue admitida por considerarse que los elementos objetivo y subjetivo del hecho imponible eran completamente distintos, al señalarse que con el ISEETA no se pretendía gravar “ni la prestación de servicios que se efectúan en alojamientos turísticos, ni siquiera la también prestación de servicios representada por la puesta a disposición de sus usuarios de la habitación y otras dependencias a cambio de un precio”, sino que tan sólo perseguía “captar la capacidad económica que genera el turista que visita las Islas y se desplaza por su territorio” (fundamento jurídico sexto).

Este planteamiento fue repetido las sentencias núm. 486/2006, de 19 mayo; número 464, 465, 466, 467 de 28 de mayo de 2007 o núm. 316/2009, de 27 abril, en donde además se negó la existencia de una posible desigualdad entre los empresarios del sector turístico balear, al centrarse este impuesto únicamente sobre el sector del alojamiento frente a otros empresarios turísticos (empresarios de restauración, ocio, transporte, etc.). De igual manera el Tribunal rechazó en las sentencias nº 464 a 468 de 28 de mayo de 2007 (fundamento jurídico tercero) el solapamiento entre el objeto y la materia imponible del ISEETA y el IAE al no apreciar coincidencia con el hecho imponible y el sujeto pasivo de ambos impuestos ya que si en el ISEETA éstos eran la estancia y toda persona física, en el IAE el hecho es, se decía en las sentencias, "el mero ejercicio en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas" (art. 79.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales), siendo sujetos pasivos los empresarios, profesionales o artistas que realizan la actividad económica (art. 84 Ley 39/1988, de 28 de diciembre). Mismo parecer se emitió en relación con la base imponible y la cuota tributaria, debido a que si el IAE atiende a los servicios prestados y a los beneficios presuntos, el ISEETA se refiere al número de estancias, aplicando una cuota fija desvinculada de toda prestación de servicios y de toda actividad empresarial.

Lejos de una interferencia judicial en el devenir del ISEETA, la desaparición tan sólo un año después de que el Tribunal Constitucional levantara la suspensión se debió a motivos políticos. La victoria del candidato del Partido Popular, Jaume Matas, en las elecciones del 25 de mayo de 2003 desencadenó la supresión del impuesto a través de la Ley 7/2003, de 22 octubre. Dentro de los motivos, como señalan Blázquez, Murray y Artigues (2011: pp. 12-13) estaba la presión ejercida por el lobby hotelero sumado al apoyo del mismo a Jaume Matas que apostaba por la retirada del impuesto, ello sin hablar de la campaña en contra hecha por medios de comunicación y políticos alemanes. Los planteamientos del sector hotelero por aquellos años se focalizaban esencialmente en el rechazo a la ecotasa, entre otras cuestiones, por la pérdida de competitividad del destino al aumentar el coste para los turistas que optaban por disfrutar de su periodo vacacional en Baleares (Amer Fernández, 2003: pp. 171 y ss.).

Por lo que respecta a los resultados de la corta trayectoria de la ecotasa balear, los datos recaudatorios no quedan claros. Aludiendo a las estimativas que se hacían por el Gobierno Balear en 2004 se hablaba de una recaudación de 82,4 millones de euros entre los años 2002 y 2003 (Noriega, 2004), lejos de los cerca de 160 millones de euros apuntados por otras partes (Manresa, 2015). De todos modos, como apuntan Iglesias Suárez y Gómez Díaz (2003: pp. 460 y ss.), la potencialidad recaudatoria de dicho impuesto era indudable, de ahí que otras Comunidades se plantearan su implantación como haría años más tarde Cataluña mediante Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, ello a pesar de que en el caso balear el destino de toda esta recaudación hacia el Fondo de rehabilitación de espacios turísticos tampoco estuviera exento de polémica como consecuencia de la falta de transparencia en el destino de estos recursos.

Acerca del efecto de la ecotasa sobre el número de entrada de turistas y las pernoctaciones durante ese periodo y si ésta tuvo un efecto negativo, hay que decir que en lo que se refiere a la entrada de turistas durante los años en que estuvo en vigor la ecotasa, se aprecia una leve caída tal y como muestran los datos de entrada de turistas ofrecidos por la encuesta Frontur para el periodo comprendido entre 2000 y 2006 (tabla 1), más si cabe si se analizan los datos para los meses de verano (julio, agosto y septiembre) (tabla 2). No obstante, si se acude a los datos de ocupación, sí que se aprecia un descenso acuciante de pernoctaciones durante estos años, ya no sólo en la hotelera, sino especialmente en los apartamentos turísticos, circunstancia que repunta una vez desaparecida la ecotasa (tabla 3). De igual manera son relevantes los datos de la estancia media con un descenso

prolongado desde 2000 y que parece que sobre la cual no influye la entrada y retirada ecotasa dada la constante caída hasta 2015.

Tabla 1. Entrada de turistas en las Islas Baleares (periodo 2000-2006).

Año	Entrada de turistas
2000	10.001.623
2001	9.961.947
2002	9.273.817
2003	9.329.218
2004	9.546.218
2005	9.657.516
2006	9.922.447

Fuente: elaboración propia a través de datos de la encuesta Frontur del Instituto de Turismo de España (2017).

Tabla 2. Entrada de turistas en Islas Baleares en periodo de verano (julio-septiembre) 2000-2006.

	Julio	Agosto	Septiembre
2000	5.777.826	7.283.549	8.770.028
2001	5.787.336	7.347.869	8.838.495
2002	5.285.556	6.876.902	8.196.832
2003	5.309.491	6.951.005	8.193.534
2004	5.347.692	6.945.629	8.286.168
2005	5.457.821	7.054.867	8.441.912
2006	5.638.044	7.265.297	8.709.434

Fuente: elaboración propia a través de datos de la encuesta Frontur del Instituto de Turismo de España (2017).

Tabla 3. Pernoctaciones de los turistas (nacionales y extranjeros) en alojamientos turísticos de Islas Baleares (2000-2006).

Año	Estancia media	Pernoctaciones		
		Ocupación hotelera	Apartamentos turísticos	Campings
2000	7,99	53.427.556	21.118.055	159.684
2001	7,66	53.440.949	27.025.083	117.845
2002	7,51	47.355.363	11.572.722	132.000
2003	7,25	48.567.729	11.347.107	119.259
2004	6,97	47.842.702	10.240.197	114.080
2005	6,87	49.463.055	10.195.120	109.370
2006	6,23	52.056.789	10.741.433	183.654
----		-----	-----	-----
2015	6,18	54.613.228	9.577.991	183.203

Fuente: elaboración propia a través de datos de la encuesta ocupación hotelera INE (2017d).

La desaparición de la “ecotasa” dio paso en 2005 a la llamada “tarjeta verde”, una iniciativa del gobierno Balear que gestionó la Fundación para el Desarrollo Sostenible de las Islas Baleares con apoyo de varias entidades financieras y que con un costo de 10 euros por tarjeta, los fondos recaudados iban destinados a actuaciones de desarrollo sostenible del turismo en el archipiélago balear. Nada que ver con el ISEETA, esta iniciativa tuvo cierto calado, con una recaudación de cerca de cuatro millones de euros, más cuando su adquisición era voluntaria por el turista al tener posibilidad de obtener descuentos en productos y servicios turísticos y en donde los agentes comercializadores (hoteles, agencias de viajes,

autobuses, taxis, empresas de alquiler de coches, aeropuertos y centros adheridos) tuvieron una importante labor, en gran parte por la comisión que percibían por cada tarjeta que vendían (Riera, 2014).

4. EL NUEVO IMPUESTO DE TURISMO SOSTENIBLE

Lejos quedan las disputas políticas que alteraron, quién sabe, el devenir de la ecotasa balear. Su regreso a través de la Ley 2/2016, de 30 de marzo, y su desarrollo mediante Decreto 35/2016, de 23 de junio, despierta suspicacias en el entorno turístico acerca de la idoneidad o no de la implantación de un impuesto que puede alterar la buena marcha del turismo en el archipiélago. Es inevitable comparar ambos modelos para justificar si se han solventado problemas que ya originaron su debate jurisprudencial o simplemente nos encontramos ante una Ecotasa 2.0, arrastrada por los resultados que se están dando en Cataluña en donde, con un modelo parecido, poco ha afectado a la estancia media de turistas y mucho menos al número de pernoctaciones (tabla 4).

Tabla 4. Pernoctaciones en hoteles y estancia media en Cataluña.

Año	Pernoctaciones	Estancia media
2011	48.173.653	2,92 días/persona
2012	48.376.535	2,98 días/persona
2013	49.295.451	3,04 días/persona
2014	50.225.157	2,99 días/persona

Fuente: elaboración propia a través de los datos de la encuesta Frontur del Instituto de Turismo de España (2017).

Analizando la redacción y contenido de la Ley 2/2016, de 30 de marzo, destaca el hecho, en primer lugar, de la asociación del impulso del turismo sostenible con las estancias turísticas, con lo que el peso del desarrollo de esta política turística recae directamente en el turista que pernocta en dicha Comunidad Autónoma, incluso tratándose de locales, una situación similar al anterior modelo.

Por lo que respecta al porqué de su aparición, la mejora del producto turístico y con ello la competitividad del destino ante el avance del turista eco-inteligente (LOHAS); la necesidad de mayor inversión en la preservación del medio natural, en la recuperación, la rehabilitación del patrimonio histórico y en el desarrollo de infraestructuras que fomenten el turismo sostenible; la lucha contra el cambio climático o la concienciación ciudadana acerca del respeto al medio ambiente parecen ser algunos de los aspectos básicos de esta nueva política turística. Una apuesta política traducida en este impuesto, se dice, "sostenible", el cual, como deja bastante claro la Ley, tiene por finalidad, por una parte, "compensar a la sociedad balear por el coste medioambiental y social y la precariedad laboral que supone el ejercicio de determinadas actividades que distorsionan o deterioran el medio ambiente en el territorio de las Illes Balears, y, por otra, a mejorar la competitividad del sector turístico por medio de un turismo sostenible, responsable y de calidad en el archipiélago". De este planteamiento parece entenderse, en realidad, el enmascaramiento del clásico "turismo de sol y playa" en turismo sostenible gracias al gravamen que deben soportar los turistas que pernoctan en alguna de las tipologías de establecimientos turísticos existentes en el archipiélago, partiendo del hecho que su visita altera "directamente o indirectamente" el equilibrio natural con una repercusión sobre la población local.

Adentrándonos en la articulación de este impuesto y teniendo en cuenta lo anteriormente dicho, el hecho imponible viene asociado a la estancia turística en las Islas Baleares incluyéndose en el artículo 4 el listado clásico de establecimientos de alojamiento turístico (tabla 5), a los que se añade las embarcaciones de crucero turístico cuando realicen escala en un puerto de las Islas Baleares, circunstancia, esta última, que no se recogía en la Ley 7/2001, de 23 abril. A su vez, se incluye una relación de estancias exentas, en concreto, las de menores de 16 años; las realizadas por causas de fuerza mayor; las estancias que realice cualquier persona por motivos de salud, y también las de las personas que la acompañen, siempre que pueda justificarse documentalmente que las estancias responden a la necesidad de recibir prestaciones de atención sanitaria que formen parte de la cartera de servicios del sistema sanitario público de las Islas Baleares; y las estancias subvencionadas por programas sociales de las administraciones públicas de cualquier estado de la Unión Europea, supuestos desarrollados en el Decreto 35/2016, de 23 de junio (arts. 3 a 8) a lo que se suma la concurrencia de exenciones y los requisitos formales, entre el que destaca el hecho de que el contribuyente debe acreditar la correspondiente exención ante el establecimiento turístico (art. 8).

De la relación de establecimientos turísticos, sobresale un aspecto peculiar como es el sometimiento a dicho impuesto de los que se dice “las viviendas objeto de comercialización turística que no cumplan con los requisitos establecidos para ello en la normativa autonómica y que, por lo tanto, no sean susceptibles de inscripción de acuerdo con la legislación turística vigente” (art. 4.1.j). Haciendo referencia explícita a la problemática de las viviendas de uso turístico o vacacionales, llama la atención la contradicción existente mediante la alusión a la ilegalidad de las mismas desde el punto de vista turístico con las consecuentes responsabilidades y sanciones, pero su inclusión, como si nada, en el ámbito de actuación del hecho imponible del impuesto.

Por lo que respecta a los sujetos pasivos, la norma vincula este aspecto tanto a las personas físicas que llevan a cabo una estancia en los establecimientos turísticos, como a los pasajeros y las pasajeras de cruceros turísticos que están en tránsito en el momento del devengo del impuesto (art. 6). De esta delimitación resulta interesante destacar que la asociación hecha al aspecto de la estancia abre la puerta a que este impuesto sea perfectamente aplicable a un residente local que desea alojarse en un alojamiento turístico. Esta circunstancia hace que el propio turismo dentro de la isla, independientemente de la procedencia del turista y siempre que no se encuentre dentro de los supuestos de exclusión, esté sujeto a la esfera de actuación del impuesto. Además, la norma incluye la figura del responsable subsidiario y solidario asociado a las personas o las entidades mediadoras en la contratación de las estancias (art.7).

Tabla 5. Cuota tributaria

Clases de establecimientos turísticos	Euros/día de estancia o fracción
Hoteles, hoteles de ciudad y hoteles apartamentos de cinco estrellas, cinco estrellas gran lujo y cuatro estrellas superior	2
Hoteles, hoteles de ciudad y hoteles apartamentos de cuatro estrellas y tres estrellas superior	1,5
Hoteles, hoteles de ciudad y hoteles apartamentos de una, dos y tres estrellas	1

Apartamentos turísticos de cuatro llaves y cuatro llaves superior	2
Apartamentos turísticos de tres llaves superior	1,5
Apartamentos turísticos de una, dos y tres llaves	1
Establecimientos de alojamiento no residenciales de empresas turístico-residenciales	2
Viviendas turísticas de vacaciones, viviendas objeto de comercialización de estancias turísticas y viviendas objeto de comercialización turística	1
Hoteles rurales, agroturismos, hospederías y alojamientos de turismo de interior	1
Hostales, hostales-residencia, pensiones, posadas y casas de huéspedes, campamentos de turismo o campings	0,5
Albergues y refugios	0,5
Otros establecimientos o viviendas de carácter turístico	1
Embarcaciones de crucero turístico	1

Fuente: elaboración propia

Como se aprecia, las tarifas siguen iguales parámetros que la anterior regulación, considerándose de nuevo a las personas o las entidades titulares de la explotación de los establecimientos turísticos como sustitutos del contribuyente. Lo mismo cabe decir respecto a la franja horaria considerada en la base imponible del impuesto, asociándose en el caso de embarcaciones de crucero turístico, cada uno de los períodos de veinticuatro horas desde el inicio de la estancia (art. 12).

Resulta igualmente interesante analizar el destino de lo recaudado mediante este impuesto, cuestión problemática, como se recordará, cuando se analizó la ecotasa. En este sentido, la Ley 2/2016, de 30 marzo, incorpora la creación de un Fondo para favorecer el turismo sostenible (art. 19), distinta situación a la que se hacía referencia en la Ley 7/2001, de 23 de abril, con la vinculación con el Fondo de rehabilitación de espacios turísticos. Realmente, la similitud en el destino objetivo de los recursos es apreciable, si bien la nueva regulación prioriza la financiación de actuaciones centradas en la protección, preservación, modernización y

recuperación del medio natural, rural, agrario y marino (art. 19.3.a) frente a otras actuaciones como el fomento de la desestacionalización, la recuperación y rehabilitación del patrimonio histórico y cultural, el impulso de proyectos I+D+i o la mejora de la formación y la calidad del empleo.

A su vez, la Ley dispone la creación de una Comisión de Impulso del Turismo Sostenible, compuesta por representantes del Gobierno Balear, Consejos insulares, Ayuntamientos, Federación de Entidades Locales, agentes sociales y económicos, además de entidades de carácter medioambiental, la cual se puede encontrar desarrollada en el título IV del Decreto 35/2016, de 23 junio (arts. 34 a 50). En cuanto a sus funciones, éstas se ponen en consonancia con la ejecución del Fondo para favorecer el turismo sostenible con el análisis, valoración, selección de los proyectos presentados y su posterior propuesta al Consejo de Gobierno para su aprobación (art. 35) al que se suma el seguimiento y la evaluación de la ejecución de los mismos y la elaboración de un Plan anual de impulso del turismo sostenible en donde se fijen los objetivos anuales prioritarios.

Por lo que respecta a la valoración de los proyectos, debe tenerse en cuenta que, como punto de partida, el Decreto 35/2016, de 23 junio, dispone el reparto de los recursos de una manera proporcional al peso y necesidades efectivas de cada isla (art. 51.2). Con ello, se establecen unos porcentajes mínimos y máximos para cada isla (tabla 6), dando un peso muy importante a la Isla de Mallorca. Teniendo en cuenta este aspecto, el Decreto incluye toda una serie de criterios para la selección de proyectos entre los que destacan los que hayan sido anteriormente sometidos a un proceso de participación ciudadana, los de menor coste de mantenimiento y de gasto recurrente, los susceptibles de ejecución inmediata o los que su ejecución sea más urgente por razones objetivas (art. 53).

Tabla 6. Plan anual de impulso del turismo sostenible. Porcentajes.

Islas	Porcentaje mínimo	Porcentaje máximo
Mallorca	68,14 %	74,82 %
Menorca	10,68 %	14,03 %
Eivissa	12,85 %	15,99 %
Formentera	1,36 %	1,84 %

Fuente: elaboración propia

5. CONCLUSIÓN

La aplicación del principio “el que contamina, paga” (López-Guzmán Guzmán et al., 2007) puede llegar en el ámbito turístico a la disyuntiva de mirar a otro lado cuando en este proceso se juega con el motor económico de una Comunidad Autónoma. En este sentido, la moda del impuesto ecológico debe tratarse de manera adecuada más aún cuando no existen propósitos claros y definidos de reducir un cierto daño para su creación (De Fuenmayor Fernández; Granell Pérez; Higón Tamarit, 2003: p. 38).

Si ya Gago y Labandeira (2001) dudaban cuando se implantó la ecotasa balear de que fuera un “impuesto ambiental” dado que su base imponible no tenía una vinculación clara con un problema medioambiental, el nuevo impuesto de turismo sostenible parece seguir mismos pasos más cuando las razones en cuanto a su aparición no quedan suficientemente justificadas. Además, la existencia de un carácter finalista en el impuesto (art. 2.2 de la Ley 2/2016, de 30 marzo), lleva a plantear el encontrarnos ante otra figura jurídica como es la tasa, más cuando este aspecto parece contraponerse a la propia naturaleza de lo que es un impuesto.

Por otra parte, no cabe olvidar la problemática acerca de cómo afecta dicho impuesto sobre los turistas y residentes, los cuales se enfrentan ya no sólo al abono del mismo, sino también del correspondiente IVA sobre el mismo (10%) acogándose el Gobierno Balear a lo dispuesto en el art. artículo 78, Dos. 4º de la ley 37/1992, del Impuesto sobre el Valor Añadido. Este aspecto puede interferir negativamente, haciendo perder competitividad a un destino turístico importante como son las Islas Baleares, frente a otros competidores que no cuentan con este tipo de impuesto.

Como se comprueba, el tablero sobre el que se mueve el impuesto de turismo sostenible balear presenta ciertos obstáculos no fáciles de sortear, más cuando existe la importante presión del sector hotelero y cuando nos encontramos con un elemento esencial de la economía balear. A ello se suma, ya no sólo la carga sobre el turista, sino también sobre el empresario turístico que, por su configuración como sustituto del contribuyente, debe soportar todavía más quebradores de cabeza y responsabilidades tributarias sobre un sector temeroso de romper la racha alcista y de crecimiento en la llegada de turistas y pernoctaciones experimentada en los últimos años.

6. BIBLIOGRAFÍA

- AMER FERNÁNDEZ, Joan Alfred (2003): “Empresariado hotelero e implementación de un impuesto turístico: el caso de la "Ecotasa" en Baleares”, *Cuadernos de turismo*, N.º. 12, págs. 165-178.
- BANACLOCHE PALAO, Carmen (2008): “La llamada ecotasa”, en Becker Zuazua, Fernando; Cazorla Prieto, Luis María; Martínez-Simancas Sánchez, Julián (coords.): *Tratado de tributación medioambiental*, Vol. 2, Madrid, Editorial Aranzadi, págs. 893-925.
- BLÁZQUEZ-SALOM, Macià; MURRAY, Ivan; ARTIGUES I BONET, Antoni Albert (2011): “La balearización global: el capital turístico en la minoración e intrumentación del Estado”, *Investigaciones Turísticas*, N.º. 2, págs. 1-28.
- CANTOS MARTÍN, Ramón (2015): *La intervención administrativa en el turismo y el impacto de sus normativas en las políticas turísticas: una visión conjunta de los ordenamientos español e italiano*, Tesis doctoral dirigida por Ignacio Jiménez Soto, Ignacio (dir. tes.). Universidad de Granada (2015).
- DE FUENMAYOR FERNÁNDEZ, Amadeo; GRANELL PÉREZ, Rafael; HIGÓN TAMARIT, Francisco José (2003): “Turismo sostenible y fiscalidad ambiental”, *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, N.º 2757, págs. 33-42.
- DOPAZO FRAGUÍO, Pilar (2001): “Los tributos de carácter parafiscal: la nueva ecotasa balear”, *Derecho y medio ambiente: Revista jurídica para el desarrollo sostenible*, Vol. 2, N.º 7 (S), págs. 9-30.
- GAGO RODRÍGUEZ, Alberto y LABANDEIRA VILLOT, Xavier (2001): “Turismo y fiscalidad ambiental”, *Papeles de Economía Española*, núm. 87, págs. 179-185.
- GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro (2016): “Valoración del Plan Nacional 2012-2015”, en López Ramón, Fernando (coord.): *Observatorio de políticas ambientales 2016*, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas. pp. 807-828.
- IGLESIAS SUÁREZ, Alfredo y GÓMEZ DÍAZ, Diego (2003): “Nuevas manifestaciones del poder tributario autonómico”, en Rubert Nebot, Juan José y Fuentes Eugenio, Ana María (coords.): *La economía*

regional en el marco de la nueva economía. Castellón, Universitat Jaume I, págs. 451-464.

INE (2017): Gasto de los turistas internacionales según comunidad autónoma de destino principal. Encuesta EGATUR. Recuperado de: <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10839&L=0> (enero de 2017).

- (2017b): Estadística de movimientos turísticos en frontera (FRONTUR). Recuperado de: <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10823&L=0> (enero de 2017).

- (2017c): Número de etapas de los viajes y pernoctaciones según comunidad autónoma. Recuperado de: <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=13949&L=0> (enero de 2017).

- (2017d): Encuesta de ocupación hotelera. Recuperado de: http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177015&menu=resultados&secc=1254736195376&idp=1254735576863 (enero de 2017).

INSTITUTO DE TURISMO DE ESPAÑA (2017): Movimientos turísticos en fronteras (FRONTUR) Entradas de turistas según Comunidad autónoma de destino principal. Recuperado de: <http://estadisticas.tourspain.es/es-es/estadisticas/frontur/series/paginas/default.aspx> (enero de 2017).

JIMÉNEZ HERRERO, L.M. (2007): “Hacia la sostenibilidad turística en España”, *Estudios turísticos*, N°. 172-173, (Ejemplar dedicado a: Hacia un nuevo paradigma turismo sostenibilidad en España), pp. 73-79.

LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, Tomás Jesús; MILLÁN VÁZQUEZ DE LA TORRE, María Genoveva; SÁNCHEZ CAÑIZARES, Sandra María (2007): “Financiación autonómica e incidencia fiscal de los tributos ecológicos: una reflexión en torno al principio de "quien contamina, paga", *Revista de estudios regionales*, N°. 78, (Ejemplar dedicado a: Modelos de financiación autonómica y financiación de los servicios básicos: Educación, Sanidad y Servicios Sociales), págs. 401-408.

MANRESA, Andreu (2015): “La ‘ecotasa’ de la izquierda balear recaudó 160 millones en dos veranos”. *El País*, 5 de junio de 2015. Recuperado de: http://politica.elpais.com/politica/2015/06/05/actualidad/1433496699_915126.html (enero de 2017).

- NACIONES UNIDAS (2016): Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de diciembre de 2015. Publicada el 9 de febrero de 2016. Recuperado de: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/193&referer=/english/&Lang=S (enero de 2017).
- NORIEGA, Arantxa (2004): “Los hoteleros deben aún 51 millones de ecotasa en Baleares”. Cinco días. 09 de septiembre de 2004. Recuperado de: http://cincodias.com/cincodias/2004/09/09/empresas/1094737192_850215.html (enero 2017).
- ORTIZ CALLE, Enrique (2012): “Ecotasas: la fiscalidad local sobre el turismo”, en Fernández Pavés, María José (coord.): *La función tributaria local*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos, ISBN 978-84-7052-610-7, págs. 711-726.
- PICORNELL BAUZÀ, C. y PICORNELL CLADERA, M. (2002): “L’espai turístic de les Illes Balears. Un cicle de vida d’una àrea turística? Evolució i planificació de la darreradècada” en *L’espai turístic*, Palma, Institut d’Estudis Ecològics, pp. 31-96.
- RIERA, Joan (2014): La tarjeta verde mató la estrella de la ecotasa. 16 de marzo de 2014. Diario de Mallorca. Recuperado de: <http://www.diariodemallorca.es/mallorca/2014/03/16/tarjeta-verde-mato-estrella-ecotasa/918306.html> (enero de 2017).
- SOCIÀS CAMACHO, Joana María y TRÍAS PRATS, Bartomeu (2003): “La derogación de la Ley balear 7/2001, de 23 de abril, de la ecotasa”, *Revista General de Derecho Administrativo*, N°. 4.
- UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION (2013): Guidebook “*Sustainable Tourism for Development*”. Recuperado de: <http://dtxqtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/docpdf/devcoengfinal.pdf>.
- (2017): 2017, *Año Internacional del Turismo Sostenible para el Desarrollo*. Recuperado de: <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/intyear/unwto-brochure-IY2017.pdf> (enero de 2017).
- WORLD ECONOMIC FORUM (2015): *Travel & Tourism Competitiveness Index Ranking 2015*. Recuperado de:

http://www3.weforum.org/docs/TT15/WEF_Global_Travel&Tourism_Report_2015.pdf (enero de 2017).

