
Medio ambiente y turismo, dos realidades sinérgicas en el nuevo milenio



ELISA PRADOS PÉREZ

DOCTORA EN DERECHO. DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA.

CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTE. JUNTA DE ANDALUCÍA

Sumario

Es legítimo usar la fiscalidad para redistribuir los recursos, transfiriendo una mínima parte de los beneficios generados por la actividad turística a la conservación y mejora de los espacios naturales, de cuyo estado y belleza depende esta industria. De esta manera, se concilia el desarrollo turístico con la protección del medio ambiente. Ahora bien, ¿se puede equiparar un tributo sobre turistas con un impuesto ambiental?

Los tributos ambientales son un campo relativamente nuevo al que se ve nuevas posibilidades de recaudación. Como toda novedad impositiva genera reticencias. Por ello, lo que se haga en el terreno de la imposición ambiental debe ser muy meditado y cuidando que las experiencias no generen confusión entre los ciudadanos. Es necesario un debate social sobre esta cuestión, que no es exclusivo del turismo, sino que debe ampliarse a otros sectores.

¿Qué hace una administración autonómica preocupada por los efectos ambientales del turismo e interesada en la utilización de mecanismos impositivos para su control? Recientemente, una Comunidad Autónoma con una fuerte industria turística –las Islas Baleares– ha establecido una nueva figura tributaria, destinada a gravar el turismo y relacionada con la protección del medio ambiente: la llamada ecotasa.

Este impuesto turístico tiene un diseño técnico relativamente sencillo y una gestión asequible, aplicado sobre los establecimientos de alojamiento turístico, de carácter finalista, su recaudación se utilizará exclusivamente en la protección y mejora de los espacios naturales.

Summary

It is legitimate to use the tax system in order to redistribute resources, transferring a small part of the profit generated by tourism to the conservation and improvement of the natural surroundings, the condition and beauty of which depend on this industry. In this way, we reconcile tourist development and the environment. However, can a tax on tourism be treated in the same way as an environmental tax?

Environmental taxes are a relatively new development with new tax collection possibilities. Like all new measures in the tax system, it generates a certain degree of reluctance. Therefore, the approach to environmental taxation must be clearly thought through, taking

care not to generate situations leading to confusion among citizens. There is a need for social debate on this matter, which is not exclusive to tourism, but must be extended to other sectors.

What approach is taken by a regional government worried by the environmental impact of tourism and interested in the use of tax mechanisms in order to control it? Recently, one Autonomous Community with a strong tourist industry – the Balearic Islands – introduced a new tax, aimed at tourism and related to the protection of the environment: the so-called ecotax.

This tax on tourism has a relatively simple technical design and simple administration; it is applied to tourist accommodation establishments, and is earmarked exclusively for use in the protection and improvement of the natural surroundings.

Un acercamiento al binomio medio ambiente y turismo

El interés social por los asuntos medioambientales está en alza. El barómetro europeo *Eurostat* ha realizado una encuesta con el resultado de que el 69% de los europeos consideran que es un problema inmediato y urgente.

Asimismo, otra encuesta de opinión realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas situaba el deterioro del medio ambiente en quinto lugar de preocupaciones de los ciudadanos españoles, detrás del desempleo, el terrorismo, las drogas y la inseguridad ciudadana.

En este sentido, la investigación en temas medioambientales no sólo ha de cumplir una importante labor de denuncia sino también de búsqueda de soluciones, debe propiciar más la reflexión que la alarma, más el conocimiento que la mera sensación pero, sobre todo,

alentar la participación ciudadana y provocar actitudes proactivas, teniendo en cuenta que es un problema que nos afecta a todos.

El avance del conocimiento está provocando una parcelación de la realidad cada vez mayor y consiguientemente, una mayor especialización en los más diversos campos del saber. Es por ello, necesaria una reflexión desde el sector turístico, máxime cuando que se ha producido la incorporación definitiva de estos estudios a la Universidad⁽¹⁾ y también

(1) Uno de los cambios fundamentales acontecidos en el sector turístico español en la década de los noventa es la incorporación de los estudios turísticos a la Universidad. Al amparo del Real Decreto 259/96 ya existen cien escuelas universitarias públicas y de régimen privado que imparten la enseñanza turística previéndose para el próximo curso escolar la apertura de otras muchas. Dada la escasa investigación sobre el sector, es especialmente importante reforzar la colaboración de las administraciones públicas y las empresas turísticas con estos centros para dotar de un verdadero conocimiento experto y de la necesaria formación práctica a los futuros trabajadores del sector.



porque todos hemos hecho alguna vez turismo en nuestra vida, o incluso vivimos en ciudades eminentemente turísticas, todos podemos hacer algo para una relación armoniosa de estos campos.

El turismo y medio ambiente están íntimamente relacionados. El desarrollo turístico puede tener un impacto tanto positivo como negativo sobre el medio ambiente. Como sucede en muchos sectores económicos productivos, el turismo tiene una incidencia directa sobre el medio ambiente, lo que, en los últimos años, ha sido objeto de polémicas.

Para mantener la sostenibilidad del turismo se requiere gestionar adecuadamente los impactos ambientales y socioeconómicos, fijar indicadores ambientales y mantener la calidad del producto turístico y de los mercados de turistas. Con una buena planificación, los impactos negativos del turismo pueden reducirse al mínimo.

Así, entre los retos del turismo para el futuro, además de la obligada internacionalización de la empresa turística, la desestacionalidad del sector, la desconcentración geográfica, los nuevos productos alternativos, la incorporación de las nuevas tecnologías, nos encontramos con la necesaria consolidación de un turismo de calidad, sustentado en un medio ambiente sostenible.

La industria turística se revela, cada vez más, como uno de los motores fundamentales del desarrollo de los países. Los movimientos turísticos de carácter internacional, que fueron 25 millones en 1950 han pasado a ser 625 millones en 1998. Según la Organización Mundial de Turismo, el turismo mundial crecerá el 4,2% durante la próxima década y se estima que alcance 1.600 millones de turistas en el año 2020 y que genere cerca de 2 billones de dólares.

La reducción del tiempo real de trabajo, la mejora de la renta disponible, el incremento de la esperanza de vida y sobre todo, el abaratamiento y confort de los transportes, favorece hoy el continuo crecimiento de los flujos turísticos.

En España, el turismo continua ofreciendo nuevos récords año tras año. Este sector representa el 11,4% del PIB español y supone el 11% del empleo total, con 1.600.000 personas dedicadas a la actividad.

En nuestro país, los ingresos por turismo han superado los 5 billones de pesetas y ha alcanzado una cifra muy cercana a los 51 millones de turistas.

Esta positiva evolución del sector turístico coloca a España en el segundo puesto a nivel mundial, en el número de turistas recibidos, tan sólo detrás de Francia e inmediatamente delante de EEUU; y en

cuarto lugar, en cuanto a ingresos, detrás de EEUU, Italia y Francia.

La especulación inmobiliaria y la falta de un control en los procesos de ocupación del suelo han sido una de las causas del deterioro del medio ambiente. La masiva *construcción* de viviendas y apartamentos en las costas de las zonas más turísticas, creó una corriente de opinión en defensa de la naturaleza que pedía el derribo de algunos de estos establecimientos como la única forma posible de garantizar un entorno natural. En Baleares, se han llegado a realizar experiencias de este tipo en zonas muy saturadas del entorno del municipio de Calviá. Asimismo, la construcción de *complejos de golf* por toda la geografía española, ha sido duramente criticada por organizaciones ecologistas. Además, la *afluencia masiva* del turismo⁽²⁾

que contribuye, de forma importante; incluso, decisiva, al mantenimiento de la actividad económica de muchas zonas, termina siendo un foco de riesgos y han causado daños irreparables sobre los ecosistemas naturales⁽³⁾ (dunas, playas, acantilados, etc.).

(2) Un mal, progresivamente atenuado, es la estacionalidad del turismo, que suele concentrarse en los meses de verano. Actualmente, se está intentando paliar esta situación con medios alternativos de turismo como el turismo de negocios o congresual y otras medidas. Sobre esta problemática, vid. Benitez Rochel, J.L. y Robles Teigeiro, L., "Segmentación del mercado de trabajo turístico", en Estudios Turísticos nº 115, 1992, pp. 11 y ss. Frente a la estacionalidad, se articulan remedios como precios de incentivo y de temporada que permiten la flexibilización y el mejor escalonamiento de la clientela. Vid., a este respecto, Figuerola, M., "Políticas empresariales para el sector hotelero", en Estudios Turísticos nº 118, 1993, pp. 27 y ss.

(3) La Conferencia Mundial de Lanzarote señaló que el turismo tiene que contribuir al desarrollo sostenible. El medio ambiente es el soporte de la actividad turística y, los turistas, son lo que podríamos denominar consumidores del medio ambiente. Así, deteriorar el medio ambiente supondrá, a la larga, acabar con la industria turística. "La legislación juega un papel trascendental, y no sólo porque puede regular esos mecanismos de participación, o proteger al medio ambiente de la voracidad de la industria turística irresponsable, sino también porque puede crear marcos legales en los que insertar esas imprescindibles medidas de planificación..." "...son imprescindibles marcos legislativos auténticamente comprometidos con el entorno y sus habitantes, y medidas de planificación realmente consecuente con ese compromiso". "Hace falta voluntad política. Hace falta imaginación: nueve años después de su cierre, el complejo siderúrgico de Völklingen, al oeste de Alemania, acaba de ser declarado por la Unesco, Patrimonio de la Humanidad porque constituye un monumento único de la historia de la tecnología y de la cultura industrial del siglo XIX y principios del XX. Eso es reciclaje; eso es transformación; eso es integración; eso sí es diversificación de la oferta y respeto al patrimonio histórico de un pueblo..." Es imprescindible una carta como la de Lanzarote. Pero si no va acompañada de medidas legislativas de carácter vinculante que se comprometan realmente con esos principios, puede perder todo su significado. Vid. Barrero, A., "Turismo: entre la prosperidad y la enfermedad crónica. Conferencia Mundial de Lanzarote", en Ecosistemas, 1996, pp.7 y ss. Igualmente, Vid. OCDE, El impacto del turismo sobre el medio ambiente. Paris 1978, en Revista del Instituto de Estudios Económicos nº 3, 1980, pp. 87 y ss.



Hoy, somos conscientes de la importancia del binomio turismo-medio ambiente y de lograr un punto de equilibrio entre evolución (de la economía) y conservación (de la naturaleza). En definitiva, se trata de demandar un equilibrio armónico entre el desarrollo económico y la protección medioambiental; de lo contrario, se correría el riesgo de perder una riqueza insustituible y, a la larga, la rentabilidad y competitividad del sector turístico.

Surge así, el concepto de "turismo sostenible", que satisface las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras, pero que también protege y mejora las oportunidades del turismo futuro.

Este modelo se defiende no sólo por las empresas turísticas sino también por la Administración, convirtiéndole en una de las directrices que guía las actuales políticas públicas en materia de turismo.

Una apuesta de futuro: la integración del medio ambiente en la política turística.

La responsabilidad de la planificación turística en la sostenibilidad medioambiental

La dimensión medioambiental⁽⁴⁾ es indiscutible, o más aún, consustancial al

sector turístico. Más que cualquier otra actividad, el turismo se fundamenta en el medio ambiente⁽⁵⁾, pues utiliza como

-
- (4) El paisaje es uno de los recursos de mayor relevancia para las zonas rurales, al ser un componente esencial del patrimonio natural y cultural. Es portador de valores históricos y sociales y es símbolo de identidad territorial. Es importante resaltar las potencialidades paisajísticas en relación con el turismo. Se ha observado en numerosas zonas que la demanda turística se sitúa en proporción directa a la cualificación ambiental del entorno rural de la oferta. Sobre la importancia del paisaje y de su valoración estética, Vid. Nogué i Font, J. "Turismo, percepción del paisaje y planificación del territorio", en Estudios Turísticos nº 115, 1992, pp. 45 y ss.
- (5) El artículo 45 de la Constitución Española es el principal eje de la referencia jurídica sobre el medio ambiente. Además de este precepto, incorporado en el Capítulo Tercero del Título Primero, relativo a los principios rectores de la política social y económica, la materia ambiental también aparece en el Título octavo, en concreto en el art. 149.1.23, al reservar al Estado la legislación básica en materia de protección del ambiente y en el art. 148.1.9 que contempla que la competencia ambiental puede ser asumida por las Comunidades Autónomas. También, los municipios ejercen competencias medioambientales, de conformidad con los artículos 25 y 26 de la LBRL. La inserción del derecho al medio ambiente, no sólo constituye una mera declaración programática sino que tiene efectos jurídicos y su texto normativo puede invocarse jurisdiccionalmente. Así, la Sentencia del TS de 30 de noviembre de 1990, afirma que "el texto constitucional...coloca en un lugar preferente el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como a conservarlo". Para un estudio detallado sobre la relación existente entre el medio ambiente y la Constitución, Vid. Escribano Collado, P. "La ordenación del territorio y Medio Ambiente en la Constitución", en la obra colectiva Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría, volumen IV, Madrid, 1991; Loperena Rota "La protección de la salud y el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la perso-

recursos los atractivos naturales, paisajísticos, culturales y climatológicos.

A este respecto, debe tenerse presente lo señalado por nuestro *Tribunal Constitucional* en su sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, *Fundamento Jurídico 5*, cuando establecía “el carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente hacen que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico”.

Sin embargo, el papel del medio ambiente en el turismo ha ido evolucionando. Al principio, estas cuestiones, casi no se tenían en cuenta. En la actualidad, no es posible hablar de turismo sin tener presente los valores medioambientales.

Durante las décadas de los 50 y 60 primaba un crecimiento “economicista” del turismo⁽⁶⁾: los recursos se consideraban implícitamente ilimitados y su uso

no se limitaba de ninguna manera. Todavía no se había producido un deterioro importante del medio ambiente, lo que justificaba, en cierta forma, la ausencia de una conciencia social sobre las cuestiones medioambientales.

La aparición del turismo de sol y playa en los años sesenta, transformó la economía de los municipios costeros, que fueron abandonando sus fuentes tradicionales de riqueza para especializarse en la oferta turística. La inexistencia de un modelo provocó un crecimiento descontrolado que nada tenía que ver con el respeto al medio ambiente⁽⁷⁾.

Hoy en día, aparecen síntomas evidentes de modificaciones en los hábitos y en los intereses que, nos hablan, de

na”, en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española*, Homenaje al Profesor García de Enterría, volumen II, Madrid, 1991; Pérez Luño, A. E. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1996; Pérez Moreno, A. *Escribano Collado, P. y López González, J. “Desarrollo legislativo en la Constitución en materia de Medio Ambiente”, RAP n° 103, 1984.*

(6) El prof. Valentín Bote, señala que el modelo creado buscó una rentabilidad “economicista”, que conllevó un desarrollo independiente de las variables medioambientales, que incluso destruyó parte de los recursos disponibles. Cfr. Bote, *La financiación de la actividad turística en España*, Universidad Complutense de Madrid, Tesis Doctoral inédita, p.41.

(7) No conviene tampoco olvidar, que durante muchas décadas, hemos dilapidado nuestros recursos naturales, sacrificando el medio ambiente por la ganancia más inmediata. Ahora, la situación es muy diferente. Priman las campañas protectoras de riguroso respeto al medio ambiente y la puesta en marcha de medidas anticontaminantes. El entorno medioambiental constituye un elemento fundamental, por cuanto las condiciones medioambientales (paisaje) condicionan la propia existencia del turismo. El patrimonio natural de Andalucía, diverso, importante y en algunos aspectos, singular, constituye uno de los más importantes atractivos. La concienciación ecológica y medioambiental, sobre todo de los turistas centroeuropeos, especialmente, sensibilizados con esta problemática, hacen que adquiera un papel relevante en el plano turístico, aún, no excesivamente cuidado. No hemos de olvidar que este sector es uno de los principales interesados en que se combinen sabiamente un desarrollo armónico y una correcta conservación y protección de los recursos naturales.



manera clara, de un nuevo tipo de turismo, con nuevas motivaciones y actitudes⁽⁸⁾. La protección del entorno natural no se considera ya como un freno al desarrollo turístico, sino su previa condición y garantía de desarrollo duradero⁽⁹⁾.

(8) La verdadera voluntad de impulsar el turismo interior y el turismo rural se puso de manifiesto en la Semana Internacional de Turismo Interior celebrado en octubre de 1996 en Jaén. Supuso una importantísima movilización institucional, empresarial, social y económica. El turismo de interior registra un lento pero constante crecimiento y, más concretamente, el turismo de los espacios con denominación de calidad, como son los Parques Naturales. El desarrollo de estos enclaves configura una actividad económica de futuro, que cumple además, con una función social: la conservación y mejora de los recursos naturales, culturales, artesanales y gastronómicos de las poblaciones en las que se asientan y en sus respectivas áreas de influencia.

(9) En este sentido, merece reseñarse la abundante normativa de la Comunidad Autónoma andaluza referida a los temas medioambientales. En concreto, la Ley 7/1994, de 18 de mayo de protección ambiental (BOJA nº 156, de 1 de julio) supuso para Andalucía la adopción de una normativa de control ambiental sobre las actuaciones que pudieran tener repercusiones negativas sobre el medio ambiente. También, conviene considerar el Decreto 292/1995 de 12 de diciembre (BOJA 28.12.95); el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto 297/1995, de 19 de diciembre (BOJA 11.01.96); el Reglamento de calificación Ambiental, Decreto 153/1996 de 30 de abril (BOJA 18.12.95); afecta a la calidad ambiental, el Decreto 283/1995, de 21 de noviembre (BOJA 19.12.95); el Reglamento de residuos de la Comunidad de Andalucía; el Decreto 14/1996, de 16 de enero (BOJA 8.2.96), el Reglamento de la calidad de las aguas litorales, el Decreto 74/1996, de 20 de febrero (BOJA 7.3.96 y BOJA 23.3.96); el Reglamento de calidad del aire, Orden de 13 de febrero de 1996 (BOJA 7.3.96) y el Decreto 74/96 en materia de medición, evaluación y valoración de ruidos y vibraciones.

Hay más conciencia y más planificación, combinando eficazmente los términos turismo y medio ambiente, y donde la "sostenibilidad" tiene mucho que decir.

En este sentido, la planificación de los municipios turísticos ha evolucionado hacia un modelo sostenible, transformando, el paisaje en un producto turístico en sí mismo que ha de respetar los parámetros medioambientales formalizados, desde la Conferencia de Río de 1992, en las Agendas Locales 21. Posteriormente, este programa fue desarrollado por la Carta de Aalborg, firmada en 1994 por todas las ciudades participantes en la I Conferencia Europea de Municipios y Ciudades Sostenibles. Ese mismo año, la OMT publicó el trabajo *Desarrollo sostenible. Guía para planificadores locales* donde reconoció el papel y la responsabilidad, que en la consecución del objetivo de la sostenibilidad tienen las comunidades locales.

Igualmente, en 1995 se celebró en Lanzarote, la I Conferencia Mundial para el Turismo Sostenible y se firmó una declaración, comprometiendo a los municipios turísticos. Esta misma orientación tuvo la Conferencia Internacional sobre turismo y desarrollo sostenible en el Mediterráneo, celebrado en Calviá, en 1997 pero, específicamente, dirigida a los municipios turísticos costeros.

Por su parte, en diciembre de 1998, se celebró en Austria un Congreso sobre Turismo de Calidad Sostenible y en abril de 1999, la CNUDS celebró su séptima sesión centrada, de manera específica, en los viajes y en el turismo.

El turista busca calidad y huye de la contaminación atmosférica y acústica⁽¹⁰⁾. El turismo rural⁽¹¹⁾, el agroturismo, la visitas a parques naturales⁽¹²⁾, son incon-

cebibles cuando se prescinde del cuidado y tutela del entorno natural del destino turístico⁽¹³⁾.

Incluso, los *camino rurales* y *las vías pecuarias* pueden ser aprovechadas, además de sus usos tradicionales, por turistas y excursionistas, sirviendo como itinerarios para caballistas, cicloturistas, senderistas e incluso aprovechar algunas zonas como áreas de acampada o de adecuación recreativo-deportiva⁽¹⁴⁾.

(10) Efectos perjudiciales que pueden ser: la contaminación de la fauna y la flora, cambio de morfología del lugar, contaminación del aire y visual, congestión de diversas áreas consecuencia de una intensa urbanización, contaminación acústica, polución marina, erosión de las costas, daños a conjuntos históricos y arqueológicos, producir cambios negativos en el entorno sociocultural y un largo etcétera que enuncia la COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Taking account of environment in tourism development, D.G. XXIII, Tourism Unit, Bruselas, 1993, pp. 17 y ss. En este mismo sentido, abunda Williams, A. Shaw, G. y otros en *Tourism and economic development*, Printer Publishers Limited, Londres, 1988, pp. 238.

(11) En los últimos años, el turismo rural ha irrumpido con fuerza en el panorama turístico y ha logrado adquirir bastante relevancia y una gran proyección de futuro debido a que el interior presenta un gran atractivo turístico con sus paisajes, sierras, parques naturales, artesanías e incluso un legado cultural de importancia. Andalucía ocupa un lugar preferencial en el conjunto de la demanda turística española en espacio rural, siendo la segunda Comunidad Autónoma española receptora de este tipo de turismo.

(12) En Andalucía existen veintidós Parques Naturales (el 92% del total de espacio protegido), seguido de treinta y un Parajes Naturales (el 4%), y del Parque Nacional de Doñana (con el 3%). En la Ley andaluza de Espacios Naturales Protegidos (L 2/1989, de 18 de julio), completa la Ley Estatal de Conservación de los Espacios Protegidos, y aprueba el Inventario de los Espacio Natu-

rales Protegidos de Andalucía estableciendo las medidas para su protección. En la pasada década se ha triplicado el número de consumidores del turismo verde por excelencia. Vid. Valls, J.F. *Las claves del mercado turístico*, Ed. Deusto, Bilbao, 1996, p. 87.

(13) No existe un acuerdo sobre la definición de turismo rural ni en Europa ni en España, ya que cada Comunidad Autónoma la define en función de criterios muy distintos. En Francia e Italia se alude con esta denominación a las zonas con pequeños núcleos de población; en Portugal y Grecia se entiende como espacio rural, aquél que tiene vocación agraria. Por su parte, la Comisión Europea emplea el término más amplio de turismo rural. Para un estudio más detallado de esta forma de turismo que presenta amplias expectativas de crecimiento, vid. Bote Gómez, V. *Turismo en espacio rural*, Ed. Popular, Madrid, 1988. Igualmente, merece destacarse, el Dictamen CDR 19/95 sobre "Política de desarrollo del turismo rural en las regiones de la Unión Europea", cuyo ponente, el Sr. Lafay, hizo hincapié en la necesidad de apoyo para la promoción cultural, natural y tradicional de los medios rurales y agrarios. Vid. ONU, Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1993.

(14) El Plan DÍA consideró al turismo rural como una clase de turismo en fase de crecimiento en Andalucía. Actualmente es la Comunidad Autónoma que absorbe la mayor proporción de visitantes de turismo rural en España, y es, por tanto, el principal destino turístico de ámbito rural. En concreto, los destinos más frecuentados son los pueblos de



Son interesantes, la creación de centros de observación de la naturaleza, de ecomuseos, y centros de interpretación; la recuperación de trazados ferroviarios en desuso y la rehabilitación y reconstrucción de antiguos poblados, refugios y casas forestales.

En este sentido, las Administraciones públicas están diseñando instrumentos y políticas de intervención para introducir el medio ambiente en la política turística⁽¹⁵⁾.

interior, los de sierra y montaña, seguidos de los parques naturales y otros espacios protegidos. Vid. AA.VV. Manual práctico de Derecho Ambiental, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1994; AA.VV. Aspectos económicos y jurídicos del Medio Ambiente, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980; AA.VV., Legislación del medio ambiente, Tecnos, Madrid, 1997; Escobar Roca, La Ordenación constitucional del medio ambiente, Dykinson, 1995; Gómez Orfanel, G. Derecho del Medio Ambiente, Ministerio de Justicia e Interior, Centro de Publicaciones, Madrid, 1995; Jordano Fraga, La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado, José María Bosch Editor, Barcelona, 1995; Loperena Rota, El derecho al medio ambiente adecuado, Civitas, Madrid, 1996; López Ramón, F. Régimen jurídico de los espacios protegidos, Kronos, Zaragoza, 1995; y Ruiz-Rico Ruiz, G. La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español, Universidad de Jaén, 1995.

- (15) El artículo 45 de la CE, establece que los poderes públicos son sujetos de una obligación jurídica, que tiene por contenido el derecho/ deber de todos al uso y conservación, restauración y utilización racional del medio ambiente. Así, junto a la dimensión de derecho, vemos también su dimensión como obligación, en el que todos los poderes públicos, Estado, CCAA y CCLL están obligados a velar por el uso del medio ambiente. Vid. Muñoz Machado, "La distribución de competen-

Para la preservación activa del paisaje a través de la evaluación del impacto medioambiental es una de las técnicas jurídicas más extendidas para garantizar la adecuada protección del entorno natural. El Real Decreto Legislativo 1.302/1986, de 28 de junio, introduce esta eficaz fórmula. De modo que, cualquier proyecto, público y privado, consistente en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad ha de someterse a una evaluación o control ambiental⁽¹⁶⁾.

cias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente", en Documentación Administrativa nº 190, 1981, p. 362. En esta misma línea, la Comisión de la Comunidad Europea presentó el 17 de marzo de 1993 una comunicación sobre los diferentes tipos de responsabilidades y sobre las técnicas de reparación titulada "Libro verde sobre la reparación de daños causados al ambiente".

- (16) A nivel autonómico, merece destacarse el Decreto catalán 114/1988, de 7 de abril, de evaluación del impacto ambiental; la Ley gallega 1/1995, de 2 de enero, de protección ambiental, parcialmente modificada por la Ley 2/1995, de 31 de marzo y desarrollado por el Decreto 442/1990, de 13 de septiembre y Decreto 327/1991, de 4 de octubre; en Andalucía, Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental y los Decretos 292/1995, de 12 de diciembre y 297/1995 de 19 de diciembre; en Cantabria, el Decreto 50/1991, de 29 de abril, de evaluación de impacto ambiental; en la Región de Murcia, la Ley 1/ 1995, de 8 de marzo, de protección del medio ambiente ; en la Comunidad Valenciana, la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental, desarrollada por Decreto 162/1990, de 15 de octubre; en Aragón, el Decreto 45/ 1994, de 4 de marzo, de procedimiento de evaluación de impacto ambiental; en Canarias, la Ley 11/ 1990, de 13 de julio, de prevención de impacto ecológico; en Extremadura, el Decreto 45/1991, de 16 de abril, de medidas de protec-

Financiar la rehabilitación de zonas degradadas por el turismo de masas⁽¹⁷⁾, y experimentar nuevas formas de turismo menos agresivas como el turismo rural. A este respecto, se impone una limitación de la contaminación atmosférica y se exigen entre otros, especiales obligaciones en la recogida y eliminación de residuos. Igualmente, hay que reducir, de forma importante, los niveles de contaminación estética de los sitios turísticos y reforzar el control municipal de la suciedad en los núcleos turísticos. Es preciso, una mayor conservación y cuidado del entorno. Qué decir de la contaminación acústica (el ruido del tráfico, de las obras, de las discotecas, terrazas y otros locales de esparcimiento público).

Prevención y control que va desde la insonorización de establecimientos pú-

ción de ecosistemas, modificado por el Decreto 73/ 1996, de 21 de mayo; en Islas Baleares, el Decreto 4/ 1986, de 23 de enero de implantación y regulación de los estudios de impacto ambiental; en la Comunidad de Madrid, la Ley 10/1991, de 4 de abril, de protección del medio ambiente y la Ley 3/1988, de 13 de octubre, para la gestión del medio ambiente y el Decreto 33/ 1996, de 21 de marzo; en Castilla y León, la Ley 8/ 1994, de 24 de junio, de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales, modificada por Leyes 6/1996, de 23 de octubre y 5/1998, de 9 de julio.

- (17) Desarrolla esta idea el Dictamen CDR 245/94 sobre la propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el Medio Ambiente, Ponente: Sr. Riedel.

blicos, hasta la instalación de pantallas acústicas, pasando por la utilización del llamado "pavimento silencioso" o la restricción de circulación a determinadas horas o en determinados lugares⁽¹⁸⁾.

En este sentido, la Ley gallega 7/1997, de 11 de agosto, impone auditorías o procesos de evaluación sistemática de ruidos y vibraciones, y crea órganos de mediación, en los que, con la participación de los ciudadanos, busca una rápida y pronta solución de los conflictos derivados de la contaminación acústica.

Otra experiencia interesante es la Resolución de 30 de octubre de 1995, por la que el Departamento de Medio Ambiente de la Generalidad de Cataluña aprobó una Ordenanza de ruido y vibraciones para los Ayuntamientos situados dentro de esa Comunidad⁽¹⁹⁾.

Como ha señalado Vera Rebollo "las perspectivas de futuro del turismo pasan por asumir la importancia de la relación entre turismo, territorio y medio ambiente; aún más cuando esta dimensión ambiental remite a un concepto al

(18) El control del ruido procedente de vehículos a motor es abordado por el Real Decreto 2028/1986, de 6 de junio y las Ordenes Ministeriales de 10 de abril, 24 de noviembre de 1989 y de 16 de julio de 1991. Respecto del ruido causado por las aeronaves, vid. el Real Decreto 813/1987, de 29 de mayo y el Real Decreto 1256/1990, de 11 de octubre.

(19) D.O de 10 de noviembre de 1995.



alza, como es la calidad de vida, unida al entorno de calidad. Queda suficientemente claro que la preservación del medio ambiente no sólo es compatible con el desarrollo, sino que el turismo puede fundamentar la política ambiental⁽²⁰⁾.

Hacia un uso responsable de los recursos turísticos y el fortalecimiento del desarrollo turístico sostenible en el ámbito internacional, europeo y español

Garantizar la sostenibilidad del turismo se ha convertido en el reto principal de todos cuantos participan en el desarrollo y gestión de este sector. Su crecimiento constante y su tendencia a la masificación se produce de forma paralela a una mayor conciencia ambiental de los consumidores que, cada vez, exigirán destinos turísticos más limpios, más seguros y benévolos para con el medio ambiente.

Aunque el sector turístico, en su mayor parte, está desarrollado, financiado y gestionado por individuos y empresas privadas, la responsabilidad del sector

público en la sostenibilidad a largo plazo es muy importante.

Así, el criterio ambiental en la planificación puede contribuir a evitar problemas socioculturales y ambientales derivados del turismo.

El turismo puede representar el incentivo necesario para mejorar la calidad ambiental, contribuyendo a que los residentes sean más conscientes de la calidad de su entorno y apoyen su mantenimiento y, si es necesario, su mejora. A diversos niveles, desde un nivel macro o más general hasta el nivel local o más detallado.

A este respecto, deberían establecerse indicadores ambientales para cada zona o sitio de desarrollo turístico, comprobando periódicamente, y si se detectan problemas, tomar las oportunas medidas correctoras.

Un turismo bien planificado puede producir efectos positivos:

- Justificar y costear la conservación de sitios históricos y arqueológicos ya que son atracciones turísticas.
- Mejorar la calidad global ambiental de determinadas zonas dado que los turistas desean visitar lugares atractivos, limpios e incontaminados. La mejora de la infraestructura con fines turísticos también contribuye a una mejor calidad ambiental.

(20) Cfr. Vera Rebollo, F. en "Territorio, turismo y medio ambiente", en la obra colectiva ¿Crisis del turismo? Las perspectivas en el nuevo escenario internacional, op. cit., p. 141.

- Intensificar la conciencia ambiental de los residentes en la zona cuando observan el interés de los turistas por la conservación y comprueban que la protección del medio ambiente es importante.

Los problemas ambientales presentan características diferentes según el entorno en que se producen. Son muchas las zonas turísticas del mundo que dan muestras de haber sobrepasado su capacidad turística. Ésto se ha traducido en problemas ambientales, sociales y a veces económicos, con un descenso del nivel de satisfacción del turista y consiguientemente pérdida de cuota en los mercados de turismo.

Los puntos de interés que habría que en una ciudad eminentemente turística podrían ser:

- Los daños a sitios arqueológicos e históricos por presencia excesiva y uso incorrecto por parte de turistas o por inapropiado desarrollo turístico.
- La suciedad del entorno resultante de la presencia de turistas y pintadas o daños a las atracciones (gamberrismo).
- Los paisajes afeados (contaminación visual) por diversas causas: diseño desafortunado de alojamientos y otras instalaciones, ajardinamiento insuficiente de centros históricos,

publicidad invasiva y antiestética y obstrucciones de vistas por construcciones turísticas.

- La congestión causada por el tráfico de peatones o vehículos de turistas en atracciones e instalaciones famosas.
- La contaminación acústica derivada de actividades o vehículos de turistas.
- La contaminación del aire por el uso excesivo de vehículos en zonas turísticas.
- La contaminación del agua derivada de una gestión inadecuada de residuos y de sistemas insatisfactorios de alcantarillado y residuos sólidos en alojamientos y otras instalaciones turísticas.
- Las compras ambientalmente correctas, con preferencia por suministros locales.
- La consideración del destino con compromiso ambiental.

Podemos afirmar la importancia que tienen las consideraciones medioambientales y deberían integrarse plenamente en los planes de desarrollo turístico, especialmente, en lo que respecta a la calidad del aire y del agua (potable y de uso recreativo), la conservación del suelo, la protección del patrimonio y la calidad de los asentamientos humanos.



Las decisiones de política turística a todos los niveles (incluidos el local) deben basarse en la información más completa posible con respecto a sus consecuencias ambientales. Así, la evaluación de los impactos ambientales ha de realizarse con objeto de evaluar los posibles daños potenciales al medio ambiente a la luz de la demanda punta y tomando en consideración la capacidad de absorción turística.

Limitar el desarrollo turístico en zonas sensibles, arbitrando instrumentos legales en entornos amenazados y sensibles así como estableciendo índices de capacidad de carga turística. En la práctica, la aplicación de este índice no es fácil o preciso. Sin embargo, eso no impide que sea una técnica muy útil para guiar la planificación del turismo sostenible.

Las encuestas entre los turistas que nos visitan, aunque reflejan un alto grado de satisfacción y fidelidad, ponen de manifiesto el descontento con ciertos aspectos tales como suciedad ambiental, deficiencias en la limpieza urbana, y el ruido en nuestros destinos turísticos.

Así estas cuestiones medioambientales son las que nuestros visitantes muestran una menor satisfacción y debe ser uno de los principales retos que debemos afrontar. En todo caso, hay que tener presente que el concepto de calidad integral está claramente unido al de de-

sarrollo sostenible, lo que implica el paso del tradicional concepto de crecimiento cuantitativo al del crecimiento y cambio cualitativo.

Al mismo tiempo se debería fomentar la introducción de sistemas de gestión medioambiental de carácter voluntario, a todos los niveles de la Administración Pública. Así, a nivel municipal, desde el Pleno o desde la figura de concertación y diálogo que pueda crearse, obligan a que establezca públicamente los compromisos que asume y los retos que quiere afrontar.

Iniciativas como el Municipio Verde y la introducción del reglamento comunitario sobre ecogestión y ecoauditoría, son buenos ejemplos a seguir. Recientemente la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha publicado un código de buenas prácticas ambientales, que pretende fomentar la implantación de sistemas de gestión medioambiental en los Ayuntamientos españoles. El código es un buen complemento a las políticas desarrolladas por los Ayuntamientos para implantar Agendas locales⁽²¹⁾.

(21) El código consta de tres ejes metodológicos: la auditoría ambiental municipal, que permite realizar un diagnóstico y establecer prioridades; el plan de acción social, que promueve la participación de todos los ciudadanos y los sistemas normalizados de gestión ambiental, que facilitan la implantación de normas como la ISO 14001.

Igualmente, el Plan Integral de Calidad del Turismo Español, preve, en colaboración con el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de Energía dependiente del Ministerio de Industria y Energía, difundir entre el empresariado turístico las herramientas de financiación de proyectos de ahorro de energía y de fomento de fuentes energéticas limpias, en especial de la energía solar, que tienen un enorme potencial en este sector.

Por otro lado, la adhesión de España a la *Unión Europea* supuso un gran desafío, al tener que competir en términos de modernización, eficacia, productividad y calidad con el resto de Europa. Estos principios son plenamente aplicables a la mejora y concienciación respecto al medio ambiente.

Fue en el Acta Única Europea, aprobada en 1986, cuando se incluyeron por primera vez las cuestiones medioambientales en el Tratado, completada posteriormente por el Tratado de Maastricht, que convierte al medio ambiente en política comunitaria⁽²²⁾.

Conseguir que la pareja economía-ecología deje de tener una relación negativa y la tenga positiva⁽²³⁾ y que el principio de desarrollo sostenible⁽²⁴⁾ sea considerado como el eje del turismo⁽²⁵⁾, intensificando el vínculo legal y financiero del turismo y medio ambiente⁽²⁶⁾ es

(22) El art. 130 R punto segundo del Tratado enuncia que hay que lograr la integración sistemática de las necesidades de protección del medio ambiente en la definición y ejecución de las políticas de la Unión. Esta integración del medio ambiente en las actividades económicas y en el turismo, en particular, fue estudiada por los Ministros de Medio Ambiente de la Unión en la reunión de Santorini el 13 y 14 de mayo de 1994.

(23) Vid. Libro Blanco de la Comisión sobre crecimiento, competitividad y empleo -retos y pistas para entrar en el siglo XXI-, capítulo 10.

(24) El concepto de sostenibilidad se institucionalizó, por primera vez, en la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, en junio de 1992. En el plano internacional, son destacadas las actuaciones de la OMT en sus documentos "Tourism to the year 2000 and beyond. Qualitative aspects" en 1993 y en 1994 "Agenda 21 for the travel and tourism industry. Towards environmentally sustainable development" y "Desarrollo turístico sostenible. Guía para planificadores locales". En la Carta del turismo sostenible, Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, Lanzarote, abril de 1995, se considera al turismo como una actividad ambivalente que tanto puede aportar grandes ventajas como al mismo tiempo contribuye a la degradación medioambiental, estableciendo en su punto 10 que "...es necesario investigar en profundidad sobre la aplicación de instrumentos económicos, jurídicos y fiscales internacionalmente armónicos que aseguren el uso sostenible de los recursos en materia turística". Además, en su punto 11 señala que "las zonas vulnerables desde el punto de vista ambiental y cultural, tanto las actuales como las futuras, deberán recibir prioridad especial en materia de ayuda financiera y cooperación técnica al desarrollo turístico sostenible. También han de recibir tratamiento especial las zonas degradadas por los modelos turísticos obsoletos y de alto impacto".

(25) COM (95) 624 final, de 10.1.1996.

(26) Merece destacarse la propuesta de Directiva sobre la evaluación de las repercusiones medioambientales que incluyen las instalaciones y los establecimientos turísticos en su ámbito de aplica-



un objetivo a conseguir. A este respecto, merece destacarse la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño⁽²⁷⁾, aprobada en diciembre de 1975, cuyos dos objetivos principales eran:

1. Establecer unos valores mínimos obligatorios para la presencia de contaminantes en las aguas de baño.
2. Indicar una serie de valores para poder considerar ideal la calidad de un río o de una zona costera.

Además, en el Libro Verde sobre el medio ambiente urbano, publicado en

ción. El establecimiento de una relación de lugares de importancia comunitaria y de una red europea de zonas protegidas ("Natura 2000"), en que se podría admitir algunas formas del llamado "*soft tourism*" y que contribuirá a la protección y gestión de estos lugares.

- (27) Desde la entrada en vigor de esta Directiva, la calidad de las aguas de baños ha mejorado considerablemente desde el Mediterráneo al Báltico. Los ciudadanos pueden bañarse tranquilamente en las aguas costeras europeas, ya que según el informe de la Comisión Europea para la temporada de baño de 1995, el 91,4% de las aguas costeras respetan los valores imperativos establecidos por la Directiva. Desde 1987, la fundación en favor de la educación sobre el medio ambiente, una ONG subvencionada por la Comisión, otorga la "bandera azul" a las zonas de baño de gran calidad. En 1995 la consiguieron 1.463 playas europeas. En este mismo sentido, es importante iniciar rápidamente una política de protección del litoral a fin de preservar sus últimos espacios naturales (dunas, marismas, bosques, cabos, etc.). Vid. Fernández Fuster, L. Geografía general del turismo de masas, Alianza Editorial, Madrid, 1991, pp. 298 y ss.

1990 se estudiaban medidas para mejorar la calidad de vida en las ciudades europeas. Y en la Conferencia de Aalborg (1994) se aprobó una Carta en favor del desarrollo sostenible de las ciudades⁽²⁸⁾.

Igualmente, en 1992, la Comisión Europea propuso la introducción de un impuesto a partes iguales sobre la energía y las emisiones de CO₂, con objeto de incitar a un consumo energético más racional y favorecer los combustibles menos contaminantes.

Este proyecto no obtuvo prácticamente ningún apoyo, por lo que se presentó un nuevo texto en 1995 que preveía la introducción de un impuesto "a la carta" en los países que así lo quisieran. El Consejo de Ministros sigue estudiándolo todavía. Esta lentitud a nivel comunitario no impide que algunos Estados miembros como Austria, Dinamarca, Alemania o los Países Bajos se fijan objetivos nacionales, a veces más ambiciosos. La Comunidad también se comprometió políticamente a estabilizar las emisiones de gases carbónicos y a reducirlas un 15% para 2010.

- (28) Se ha celebrado una segunda conferencia (Lisboa, 1996) sobre ciudades sostenibles que hizo balance de la campaña y reunió a más de 300 ciudades firmantes de la Carta.

Ha sido fundamental en el ámbito europeo⁽²⁹⁾ el quinto programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente (1992-2000), que ha involucrado a los agentes sociales, la opinión pública y los principales sectores económicos⁽³⁰⁾ (turismo, transportes, industria, agricultura) sobre los principios que han de regir las decisiones políticas: "prevención", "solidaridad compartida" y "quien contamina paga".

Prestando especial atención a aquellas zonas en la que la degradación es más intensa por la concentración de los flujos turísticos en el espacio y en el tiempo⁽³¹⁾.

En este sentido, merecen destacarse los instrumentos de lucha contra el ruido por los Estados miembros⁽³²⁾ y por la Comunidad que adoptó en 1995 una Directiva que establecía un procedimiento sistemático de evaluación del posible daño ecológico de algunos proyectos (como por ejemplo, los aeropuertos).

Se han adoptado otras medidas como la convocatoria del "Premio europeo de turismo y medio ambiente", concedido por primera vez en 1995, y que ha permitido identificar y reconocer diversos

(29) "Environment. The Dobris Assesment" que dedicó un capítulo a la necesidad de los impactos medioambientales en lugares donde se desarrolla la actividad turística: Parques Naturales y áreas protegidas, zonas rurales, áreas de montaña, áreas costeras, ciudades y lugares históricos, parques temáticos y de ocio. Merece destacarse también, en marzo de 1997, la Declaración de Berlín sobre diversidad biológica y turismo sostenible, cuyo objetivo fundamental fue la adecuación de los principios del Convenio de Diversidad Biológica, firmado en 1992, a la actividad turística.

(30) Un instrumento que habría que desarrollar es la "auditoria ecológica" que se ha aplicado al sector privado y, cada vez más, existe un convencimiento de ser aplicado a la Administración Pública para "controlar su actuación medioambiental". Las auditorias ambientales proporcionarían un indicador importante tanto referido al rendimiento de la política ambiental como al cumplimiento de la normativa vigente, lo cual daría un empuje a la confianza general de la población respecto a las cuestiones medioambientales.

(31) Vid. COM (95) 511, de 31.10.95 y las Conclusiones del Consejo relativas a una gestión integrada de la zona costera adoptadas el 18.12.1995.

(32) La contaminación acústica genera una serie de problemas de indudable trascendencia social. Pero la trascendencia de esta problemática no siempre se ha visto acompañada de la adecuada atención por parte de la Administración Pública con potestad normativa. Hasta la fecha, la regulación de la contaminación acústica se limitaba a ciertas previsiones colaterales contenidas en el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, en la legislación general sobre medio ambiente de las Comunidades Autónomas y en ordenanzas municipales aprobadas por algunos municipios. Es necesaria una regulación específica que aborde la regulación de esta materia a través de una norma con rango de ley, fundamentalmente por dos razones, que se contemplan en la Exposición de Motivos de la Ley 7/1997, de 11 de agosto, de Galicia de protección contra la contaminación acústica, publicada el 20-08-1997:

a) Dotar a la Comunidad Autónoma de un marco normativo homogéneo que pueda ser desarrollado y concretado por los municipios a través de ordenanzas municipales.

b) Salvaguardar el principio de legalidad en la tipificación de infracciones y regulación de las sanciones cuyo objeto específico sean las actividades generadoras de ruido o vibraciones molestas y excesivas.



proyectos sobre el denominado turismo sostenible.

También, el Reglamento comunitario 1836/93, estableció un programa, ECO-AUDIT, cuyos beneficiarios eran empresas que adoptaran políticas medioambientales, que debían realizar una evaluación sobre la que a continuación, un verificador llevaría a cabo una auditoría medioambiental⁽³³⁾. Igualmente, referido al medio ambiente y al desarrollo sostenible es también el reciente programa de investigación aprobado por Decisión Comunitaria 1999/170 para el periodo 1998-2002⁽³⁴⁾.

(33) En 1996, la Comisión convocó una licitación abierta para subvencionar actividades piloto destinadas a la identificación y explotación de áreas de actividad económica a las que el sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales se podía aplicar. Asimismo, convocaron otras ayudas para la prestación de apoyo técnico a las pymes con vistas a su participación en el sistema comunitario de gestión y auditorías medioambientales.

El importe de la ayuda oscilaba entre el 20% y el 60% como máximo. En España, la coordinación de ayudas se realiza a través del Ministerio de Medio Ambiente.

(34) Vid. DOCE L 64/58 de 12.3.1999. El programa tiene previsto destinar a medio ambiente y desarrollo sostenible cerca de 1.083 millones de euros, señalando cuatro acciones claves: gestión sostenible y calidad del agua (254 millones de euros), cambios globales, clima y diversidad biológica (301 millones de euros), ecosistemas marinos sostenibles (170 millones de euros), la ciudad del mañana y su patrimonio cultural (170 millones de euros). Específicamente, relacionadas con el turismo, esta última acción es, de interés turístico, al estar centrada en problemas que se plantea en las zonas y lugares donde el turismo es fundamental,

A nivel *español*, el concepto de sostenibilidad, formó parte del contenido de la planificación turística del I (1992-1996) y II (1996-1999) Plan FUTURES que lo consideró como una fórmula inseparable de la competitividad. También, el *Plan de Estrategias y Actuaciones de la Administración General del Estado en materia turística*, de febrero de 1997, en su estrategia número ocho, reafirmó la integración de la sostenibilidad en el diseño de la política turística como condición imprescindible para lograr la perdurabilidad de los destinos y negocios turísticos.

Actualmente, en el Plan Integral de Calidad del Turismo Español, PICTE, (2000-2004) se señalan los instrumentos básicos para la consecución de un turismo más sostenible como los planes integrales de turismo sostenible, los sistemas de gestión medioambiental y los sistemas de aseguramiento de la calidad.

Por su parte, las Comunidades Autónomas han dictado normas en esta materia para minimizar los negativos im-

problemas como el desarrollo de estrategias de transportes sostenibles con el medio urbano, las ciudades limpias, la restauración y explotación sostenible del patrimonio cultural para fomentar una mayor y mejor calidad de vida; en definitiva, la creación de nuevos modelos sostenible de ciudades.

pactos medioambientales⁽³⁵⁾. En concreto, la propia regulación turística se ha

ocupado también de la cuestión turismo-medio ambiente. Es evidente la conexión de la legislación turística y medioambiental puesta de manifiesto, entre otros, en el art. 3.4 de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo del País Vasco; los artículos 17.2 y 27 de la Ley canaria 7/1995, de 6 de abril, que regula el régimen de realización de actividades turísticas o la instalación de establecimientos en espacios naturales protegidos o en áreas de sensibilidad ecológica, para la que exige una autorización específica.

Otros ejemplos son los programas de protección ambiental y de los espacios físicos con vocación turística de la legislación gallega y los planes extremeños estratégicos de acción turística integrada.

De forma especial, la Ley de Turismo de Extremadura, en su Exposición de Motivos, señala la necesidad que tiene el turismo de adaptarse a los principios del desarrollo sostenible⁽³⁶⁾. Incluso en su

(35) Entre las normas dictadas por las Comunidades Autónomas, cabe destacar las siguientes: la Ley 16/1994, de 30 de junio de conservación de la naturaleza del País Vasco; la Ley 12/1985, de 13 de julio de espacios naturales de Cataluña; la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y modificada por la Ley 2/1995, de 1 de junio y la L 6/1996, de 18 de julio; la Ley 5/1991, de 5 de abril, de protección de espacios naturales del principado de Asturias; la Ley 4/1992, de 30 de julio, de ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia; la Ley 11/1994, de 27 de diciembre de espacios naturales de la Comunidad Valenciana; la Ley 9/1987, de 17 de junio, de normas reguladoras de los espacios naturales de Navarra; la Ley 6/1992, de 18 de diciembre de regulación y protección de ecosistemas acuáticos de Castilla y León; la Ley 1/1991, de 30 de enero de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares; la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la fauna y flora silvestre de la Comunidad de Madrid; el Decreto 79/1996, de 16 de abril, regula el senderismo en el País Vasco; el Decreto 133/1996, de 11 de julio, regula la específica práctica del barranquismo en Aragón y el Decreto 96/1990, de 26 de junio, que regula en Aragón la circulación y prácticas de deportes con vehículos a motor en los montes; la Ley 9/1995, de 27 de julio, regula, en Cataluña, el acceso motorizado al medio natural; el Decreto Foral 36/1994, de 14 de febrero, regula la práctica en Navarra de actividades organizadas motorizadas y la circulación libre de vehículos a motor en suelo no urbanizable; el Decreto de Canarias 124/1995, de 11 de mayo, parcialmente modificado por el Decreto 275/1996, de 8 de noviembre; el Decreto 110/1988, de 27 de octubre de Madrid; el Decreto 29/1994, de 12 de mayo, de la Rioja; el Decreto 4/1995, de 12 de enero en Castilla y León. Problemas como el desarrollo de estrategias de transportes sostenibles con el medio urbano, las ciudades limpias, la restauración y explotación sostenible del patrimonio cultural para fomentar una mayor y mejor calidad de vida; en definitiva, la creación de nuevos modelos sostenible de ciudades.

(36) El art. 58 de la Ley 2/1997, de Turismo de Extremadura, de 20 de marzo, publicada el 29-04-1997, aborda el concepto de desarrollo sostenible: "En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, será objetivo prioritario de la Administración Turística el desarrollo sostenible del turismo, procurando a tal efecto la satisfacción de las necesidades turísticas de los usuarios a través de las instalaciones y servicios más idóneos para los mismos y del respeto al medio ambiente, a los valores ecológicos y patrimonio cultural. Para ello:



art. 48.2.a) establece, en el llamado código ético del usuario, la obligación del turista de respetar los valores ecológicos.

En este mismo sentido, el artículo 48 de la Ley de turismo de Castilla y León recoge la declaración de espacio turístico saturado, cuando exista un exceso de oferta o se registre una demanda causante de problemas medioambientales. En tales casos, se suspenderá el otorgamiento de nuevas autorizaciones o permisos para ejercer actividades turísticas, hasta tanto desaparezcan las circunstancias que motivaron la declaración.

Incluso, en la regulación de las profesiones turísticas, merece subrayarse la aparición de los guías turísticos de la naturaleza⁽³⁷⁾. Con esta figura se trata de

1. Promoverá el desarrollo de una economía turística competitiva y eficaz, utilizando los estímulos necesarios que mejoren los estándares de calidad.
2. Fomentará el equilibrio del entorno natural y del patrimonio cultural en la utilización de los servicios turísticos”.

(37) Así se recoge en el art. 32 de la Ley de Turismo de Castilla y León:

- “1. Son Guías turísticos de la naturaleza los profesionales que debidamente acreditados, de manera habitual y retribuida, presten servicios de información, sensibilización, así como realización de actividades en relación con el medio natural y sus recursos a los usuarios turísticos.
2. Reglamentariamente se determinarán las condiciones de acceso, ámbito de actuación y demás requisitos relativos al ejercicio de dicha profesión”.

dar respuesta a las nuevas exigencias de los ciudadanos, que demandan, cada vez más, un mejor conocimiento del medio y la realización de actividades en contacto con el entorno natural y paisajístico.

La prevención y la responsabilidad por los daños ecológicos se recogen en el artículo 26 de la Ley de Turismo canaria⁽³⁸⁾. Igualmente, en los artículos 27⁽³⁹⁾ y

(38) Art. 26:

“1. Las actividades turísticas se desarrollarán con sujeción a la normativa de medio ambiente y de conservación de la naturaleza, con especial atención a las normas sobre residuos sólidos, sanidad y salubridad del agua, pureza del aire y del suelo, conservación de los espacios naturales protegidos, defensa de la flora y fauna, particularmente la protegida autóctona de Canarias y contaminaciones físicas, químicas, biológicas o acústicas.

2. En los términos de la normativa general y sectorial de aplicación, las empresas promotoras u organizadoras de actividades turísticas serán responsables de los daños que por causa de ellas se produzcan en el aire, agua, suelo, subsuelo, fauna, flora o cualquier otro elemento del medio ambiente y de la naturaleza, así como de la alteración de los procesos ecológicos esenciales que pudieran tener lugar, salvo que la responsabilidad sea imputable a actuaciones personalísimas del usuario turístico, verificadas al margen de las actividades organizadas o a los proveedores de los bienes utilizados, cuando haya mediado la diligencia debida en su manipulación”.

(39) Art. 27:

“1. La realización de actividades turísticas y la instalación de establecimientos para su desarrollo, en espacios naturales protegidos o en áreas de sensibilidad ecológica catalogadas en aplicación de la legislación de prevención del impacto ecológico, así como cuando puedan resultar afectadas especies animales o vegetales declaradas protegidas, requerirán además de

56⁽⁴⁰⁾ del mismo texto legal se regulan la protección de los espacios naturales y los programas de conservación de la naturaleza.

Un destacado referente ha sido el Decreto 81/1997, de 11 de junio, que ha implantado un sistema voluntario de gestión y auditorías medioambientales en los centros turísticos de las Islas Bale-

un estudio básico de impacto ecológico, autorización de la Consejería competente en materia turística previo informe vinculante de la competente en materia de conservación de la naturaleza.

Al otorgar tales autorizaciones, se incorporarán a las mismas los condicionamientos destinados a la preservación del medio ambiente.

2. Igualmente requerirán la autorización a que se refiere el número anterior, las actividades turísticas a desarrollar en sus zonas periféricas".

(40) El artículo 56 dispone lo siguiente:

"1. Las Consejerías competentes en materia de medio ambiente y de turismo, llevarán a cabo programas y acciones para la protección del medio natural de las zonas turísticas, con los siguientes objetivos concretos:

- a) Reducir el consumo de los recursos no renovables del Archipiélago, así como evitar su contaminación.
- b) Eliminar o reducir la producción de residuos no reciclables y estimular el uso de los reciclados.
- c) Estimular el ahorro energético y el uso de combustibles de bajo nivel contaminante.
- d) Generar conductas ecológicamente responsables en todos los que intervengan en el ámbito turístico.
- e) Promover el respeto al medio ambiente, a la conservación de la naturaleza y a los procesos ecológicos esenciales.

2. Este programa, una vez aprobado por el Gobierno de Canarias, servirá para coordinar la acción sobre el medio ambiente de todas las Administraciones Públicas".

ares. Así, las empresas que, así lo acepten de forma voluntaria, pueden someter sus establecimientos a una auditoría, de la que resulta una calificación de su comportamiento ambiental, a la que se asocia un distintivo de calidad ambiental, y que vincula a una declaración medioambiental validada por un experto independiente acreditado por la Administración Pública. Toda esa información se centraliza en un Registro administrativo, específico, creado para esta finalidad.

Las auditorías deben efectuarse, al menos, una vez cada tres años y optativamente, cuando los centros deseen mejorar su nivel de comportamiento medioambiental. Igualmente, las Leyes de Disciplina Turística son un instrumento útil para la protección medioambiental, señalando las conductas infractoras y las sanciones correspondientes. Así, constituyen infracciones graves, entre otras, las recogidas en el art. 9 letras o y s de la Ley de Disciplina Turística de Galicia:

o) El incumplimiento de la normativa vigente que sea de aplicación en materia de insonorización.

s) Realizar vertidos no autorizados o actividades que infrinjan la normativa en materia del medio ambiente. Por su parte, el artículo 10 de la ley de Ara-



gón⁽⁴¹⁾ aborda las infracciones muy graves destacando, entre otras, "las que con la infracción se causen daños irreparables al medio ambiente o a los recursos naturales de la Comunidad Autónoma".

Asimismo, el art. 60.14 de la Ley de Turismo de Andalucía considera como infracción grave "las infracciones de la normativa turística que conlleven daños al medio ambiente".

El medio ambiente y su impacto en el sector turístico: ¿es posible una tributación medioambiental? La fiscalidad turística: de una aspiración a una realidad

Es signo de civilización y progreso en el mundo moderno la defensa del medio ambiente. Un activo que puede deteriorarse de modo irreversible y que, en términos mercantiles, empieza a ser un bien escaso. Se impone, por tanto, su protección; siendo la imposición de las cargas tributarias, una medida de especial repercusión.

Junto a la función recaudatoria, el tributo puede desarrollar, específica-

mente, en el ámbito de la protección medioambiental una importante función de disuasión de comportamientos incorrectos, contaminadores, en términos ecológicos, y repartir, entre los agentes causantes, los costes de los daños ambientales mediante la equitativa distribución de la carga tributaria⁽⁴²⁾.

Sin embargo, muchos autores señalan que la fiscalidad ambiental no debería agotarse en unos pocos tributos, sino que tendría que trascender al conjunto del sistema tributario. Dejando claro que la función instrumental de la Hacienda Pública en materia turística ambiental podría actuar en el ámbito de los beneficios fiscales, acceso al crédito oficial..., en

(41) Vid. La Ley 5/1993, de 29 de marzo, por la que se establece el régimen de inspección y procedimiento en materia de disciplina turística de Aragón. Publicada el 16-04-1993.

(42) Los fines extrafiscales son perfectamente compatibles con el carácter de instrumento recaudatorio. En este sentido se posiciona el Tribunal Constitucional en su sentencia 37/1987, de 26 de marzo y nuestra mejor doctrina, Casado Ollero, G. "Los fines no fiscales de los tributos", en la obra colectiva Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma. Homenaje a F. Sáinz de Bujanda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991; Checa González, C. "Los impuestos con fines no fiscales: Notas sobre las causas que lo justifican y sobre su admisibilidad constitucional", en Revista Española de Derecho Financiero, nº 40, 1983; Martín Fernández, "Los fines de los tributos", en la obra colectiva Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma. Homenaje a F. Sáinz de Bujanda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991 y Pérez de Ayala, J.L. "Los artículos 3 y 4 de la LGT desde una perspectiva doctrinal actualizada", en Crónica Tributaria, nº 50, 1984.

definitiva, toda una extensa variedad de medidas a fin de estimular comportamientos ecológicamente no dañosos⁽⁴³⁾.

Sobre esta cuestión, la doctrina más autorizada sostiene que hay un trabajo pendiente en el interior de nuestro sistema tributario, tendente a la eliminación de disposiciones que, o no están inclinadas hacia la protección ambiental o, son inadecuadas. Ésto nos lleva al tema de la reforma de los sistemas tributarios, teniendo en cuenta su efecto ambiental⁽⁴⁴⁾ y de la inserción de los ecotributos en las estructuras fiscales.

Siguiendo a Rosembuj, la protección ambiental, no puede llevarse a cabo, congruentemente, si no es a través del sistema tributario. Y dentro de las figuras tributarias mejor dispuestas para ello, el impuesto, en primer lugar; y, en su caso, la tasa, cuando se verifique una actuación administrativa singular.

Según el citado autor, "el tributo ambiental por excelencia es el impuesto porque identifica a la perfección la globalidad que requiere una intervención colectiva, que afecta a todos los ciudadanos, y, no menos importante, conlleva la correspondencia de la asignación del recurso a la finalidad ambiental en razón de la "indispensable solidaridad colectiva"⁽⁴⁵⁾.

En la formulación teórica de estos impuestos ecológicos, señala Rosembuj que adolecen, fundamentalmente, de tres problemas que, en orden de importancia, se refieren a la afectación, a la neutralidad, y a la equidad.

1. Se produce en estos impuestos una *afectación* específica; esto es, la recau-

(43) En Gran Bretaña, desde 1980, se realiza una política de protección medioambiental y de conservación del entorno. En este ámbito se inserta la declaración de Scientific Interest Sites o Environmentally Sensitive Áreas, colaboración de la Administración y agricultores en materia medioambiental. A ello, se añaden exenciones del suelo rústico y en espacios naturales del impuesto británico equivalente al IBI. En Holanda, existen beneficios fiscales en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los propietarios de suelo rústico dedicado a la tutela ambiental, que llega al 100 por 100 cuando la propiedad está abierta al público. En Alemania, los espacios verdes y los valores catastrales son inferiores a los valores reales. Cfr. Sainteny, *La fiscalité des espaces naturels*, París, 1993, p. 39.

(44) Respecto a la contaminación acústica, en Francia se aplicó un tributo para atenuar los niveles sonoros en las cercanías de los aeropuertos. Esta exacción gravaba a las compañías de aviación por cada pasajero embarcado y financiaba la insonorización de edificios, escuelas y centros sociales. Fue derogada en 1987, al ser anulada por el Consejo de Estado, al interpretar que no se trataba de un canon - prestación que comporta contraprestación -, sino de un impuesto- prestación obligatoria sin contraprestación- que debiera ser fijado por ley.

(45) Cfr. Rosembuj, T. *Los tributos y la protección del Medio Ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 1995. Vid, asimismo, su trabajo "Los incentivos económicos para la protección del medio ambiente" en RESE, nº 15, 1992. En esta misma línea, vid., Kluth, W., "Protección del medio ambiente mediante tributos ecológicos en la República Federal Alemana", en *Civitas-REDF* nº 93, marzo 1997.



dación se dirige a gastos públicos determinados, lo que debiera evitarse por las rigideces que introducen, imponiendo unos límites excesivamente estrictos.

2. Resulta difícil predicar la *neutralidad* en los tributos medioambientales porque, además de financiar el gasto público que demanda la conservación ambiental, pretenden estimular comportamientos no contaminantes.

3. Asimismo, la *equidad* de los ecotributos exige que se mantenga estable la presión fiscal global; no puede convertirse en una excusa para aflorar una catarata de nuevas cargas fiscales. El modelo de Suecia y su eficaz implantación, ha supuesto que la orientación ambiental de su sistema tributario haya ido acompañada de una disminución de algunos impuestos, su extinción o reforma⁽⁴⁶⁾. Esto hay que compaginarlo con el hecho evidente de que la cuantía del tributo ambiental no puede ser inofensiva o testimonial. La finalidad ecológica exige una cuantificación agresiva para su eficacia.

De forma muy precisa, Rosembuj⁽⁴⁷⁾, conecta la actividad turística y el medio ambiente señalando que es de indudable interés " *la fiscalidad turística,...y la protección de los espacios naturales*, ejemplos de particulares efectos y (preventivamente) riesgos ambientales, cuyo coste afrontan exclusivamente los habitantes de los términos de municipios adyacentes, mientras que obtienen nulo o escaso beneficio de la situación, que, o se trasvasa a otros ciudadanos o a niveles distintos de gobierno" .

Rosembuj⁽⁴⁸⁾, considera que "el turismo es un factor de coste sin contraprestación para numerosos Ayuntamientos. Los turistas deberían, facultativamente, estar sometidos a una contribución al gasto público municipal que ellos mismo generan durante su estancia en hoteles, pensiones, campings y en proporción al precio del alojamiento. El propósito del tributo sería, en definitiva, obligar a los que se benefician de un servicio municipal a afrontar parte de su gasto⁽⁴⁹⁾" .

(46) A través de una profunda reforma fiscal, en Suecia, se ha instaurado una verdadera fiscalidad ambiental que ha supuesto la integración de la función incentivadora y recaudatoria; demostrando que la protección medioambiental puede convertirse en la columna vertebral del sistema tributario. Entre otras cosas, la fiscalidad sobre el automóvil fue modificada en base a las características energéticas y ambientales de los vehículos.

(47) Vid. Rosembuj, T., "Tributos ecológicos en el ámbito municipal" en Impuestos nº 22, noviembre 1996, p.18.

(48) Ibid., p.18.

(49) En este sentido, Blumenstein, habla de tributos "causales", es decir, en los que la causa de la prestación tributaria reside en el servicio que el usuario recibe de la administración ... " el concepto de tasa aparece ligado a la prestación de servicios o, en

La idea de los llamados *tributos turísticos* (por pernociación, por estancia o turístico-ambientales), cuya recaudación sirva para financiar el esfuerzo suplementario en servicios públicos e infraestructuras que exige la actividad turística, nos permitiría compensar parte del impacto causado por el turismo de masas, y de paso, resolver ciertos problemas financieros.

Debería considerarse la posibilidad de establecer algún tipo de impuesto turístico, como aportación mínima por parte del turista al mantenimiento de los servicios que consume. Aportaría, efectivamente, una optimización en los ingresos de los municipios turísticos, sin continuar gravando a la población residente por las obligadas inversiones y mejoras de la oferta turística.

Dos preguntas nos asaltan: ¿es posible articular impuestos ecológicos, y más aún, ecotributos, destinados a gravar el turismo, o mejor aún, las acciones contaminadoras del turismo? ¿Existen experiencias comparadas y proyectos

general, actividades públicas con destinatario o usuario singularmente identificable y siempre que dichos servicios o actividades públicas reúnan de forma concurrente los dos requisitos antes citados: ser obligatorios y estar reservados al sector público". Vid., Pérez Royo, F., *Derecho Financiero y tributario. Parte general*, Civitas, Madrid, 1996, p.109.

de fiscalidad ambiental, tanto a nivel europeo como nacional y cuál es el ambiente en que se desarrolla este debate?⁽⁵⁰⁾

En la Unión Europea, el tema de la fiscalidad va lento. El principio rector que informa esta importante cuestión es la armonización fiscal que, prioritariamente, persigue neutralizar las distorsiones de la libre competencia generada por las diferencias de imposición y que exige la unanimidad de todos los Estados miembros⁽⁵¹⁾.

Son, por ello, escasas las referencias ecotributarias. A este respecto, especialmente relevante, por su importancia en los aspectos turísticos y fiscales en relación con el medio ambiente, en el seno de la Unión Europea, son la resolución de *13 de julio de 1990*, para proteger el medio ambiente del posible deterioro causado por el turismo de

(50) Cfr. Barde, J.P., *Economie et politique de l'environnement*, Paris, 1991; Martín Mateo, R., *Tratado de Derecho ambiental*, Tecnos, Madrid, 1992; Prieur, M., *Droit de l'environnement*, Paris, 1991 y Serrano Moreno, J.L., *Ecología y Derecho*, Granada, 1992.

(51) Esta idea de la armonización fiscal, que nació con el Libro Blanco de 29 de junio de 1985, se ha aplicado fundamentalmente en los impuestos indirectos, como se recoge en el artículo 99 del Tratado de la Unión Europea. Vid. Calero Gallego, J., Navas Vázquez, R. y Ramírez Gómez, S., en *Legislación fiscal de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 1997.



masas, la resolución de *12 de junio de 1991* sobre los atentados contra los hábitats naturales y seminaturales de los Alpes en relación con el creciente turismo en dicha zona. Esta resolución es muy ambiciosa en cuanto a la aplicación del principio de quien contamina paga, puesto que insta a que se aplique, no sólo a las empresas que incumplan las normas medioambientales, sino a los posibles turistas desatencivos que, sistemáticamente, incumplan las normativas referentes a vertidos, desechos, ruidos. Igualmente, novedosa es la solicitud que en la misma resolución formulaba a la Comisión, de contemplar la posibilidad de implantar *un impuesto ecológico europeo sobre el coste total del paquete turístico de los operadores turísticos destinados al mantenimiento y rehabilitación ambiental de las zonas turísticas*.

Pero además de las experiencias europeas, existen también a nivel autonómico ejemplos de ecotributo. En concreto, el impuesto balear que posteriormente analizaremos. La introducción de este impuesto ha sido una experiencia trascendente en la historia reciente de la fiscalidad turística- ambiental.

No inventamos nada nuevo, tributos de esta índole han existido en España e

incluso existen en numerosas ciudades del mundo⁽⁵²⁾.

En Italia, existía el impuesto de hospedaje, que se aplicaba únicamente en los municipios turísticos, y cuya recaudación no les correspondía totalmente; en realidad, se repartía entre el municipio (que tenía la mayor parte) y la *Azienda Autónoma di Cura e Soggiorno*. El tributo era satisfecho por quien tomaba alojamiento por motivos turísticos y similares⁽⁵³⁾. Incluso, en Italia, se llegó a proponer la *tassa di soggiorno* como recurso municipal en el proyecto de Federalismo Fiscal en la Comisión Gallo de 1996.

Por otra parte, en Holanda, sin embargo, los tributos turísticos (esencial-

(52) Entre otras, las tasas turísticas por la utilización de playas, como ocurre en Italia y Francia.

(53) Este impuesto no estaba exento de graves problemas, como señala Bosello que, como los demás, registraba una gran evasión. Sólo que en el impuesto de hospedaje la evasión era profunda y particularmente grave, porque estaba en función y resultaba conectada con la evasión de otros impuestos de mayor importancia. Se evadía el impuesto de hospedaje para evadir el IVA y, sobre todo, el impuesto sobre la renta. En sustancia, el hotelero declaraba haber tenido 500 huéspedes cuando en realidad tuvo 1000. Además, la mayoría de los propios hoteleros cometían delito, porque aunque no declaraban a los clientes les solían cobrar el impuesto de hospedaje. De manera que existían aspectos mucho más graves relacionados con este impuesto. Vid. Bosello, F., "La Hacienda local en Italia" en *Civitas- Revista de Derecho Financiero* nº 24, p.635.

mente tasas) son un ingreso de más del cincuenta por ciento de los municipios" (54).

También, en Francia existe "la *taxe de séjour*" o el impuesto sobre la estancia en establecimientos hoteleros(55), en la que los Departamentos pueden establecer un recargo del diez por ciento(56).

Incluso, en Alemania, el *informe Eberhard* (1971) propuso la supresión y sustitución del impuesto sobre bebidas (*Getränksteuer*), que gravaba la venta de vinos, aguardientes, preparados de

café, té, cacao y zumos de frutas, siempre que no fueran para consumir en el lugar (*Ort uns Stelle*), por un impuesto municipal al turismo(57).

Entre los antecedentes españoles(58) merecen destacarse la póliza de turismo

(54) Vid. Rosembuj, T., "Tributos ecológicos en el ámbito municipal" en *Impuestos* n° 22, noviembre 1996, p.18; Paulus, *The feasibility of ecological taxation*, Maastricht, 1995, p. 215.

(55) Beltrame es elocuente respecto a la relación fiscalidad-turismo cuando señala: "...la fiscalité exerce son influence sur ce secteur de l'economie de maniere plus sensible encore peut-être que sur tout autre". Sin embargo, estima que la fiscalidad del turismo es una cuestión que bordea dos principios que son, por un lado, la neutralidad y, por otro, la intervención de la Administración Pública respecto al sector. En concreto, respecto a la *taxe de séjour*: "L' institutions de taxe de séjour, peut être contestée dans son principe car, pour les communes touristiques, le touriste, loin d'être une charge, constitue un facteur d' enrichment qu'il ne faudrait pas pénaliser. Elle a, en outre, souvent un effet psychologique néfaste notamment sur les étrangers et se heurte à des difficultés d'application. La taxe de séjour qui n' existe que dans quelques pays européens devrait être, sinon supprimée, du moins réaménagée afin de retrouver une plus grande neutralité". Vid. Beltrame, P., "La fiscalité du tourisme" en *Revue Française de Finances Publiques* n° 48, 1995, p.66.

(56) Vid. Montero Luna, J.L., "Las Haciendas locales en la Comunidad Económica Europea" en *H.P.E* n° 96, 1985, p. 426 y 427.

(57) Vid. Ferreiro, *Tratado de Derecho financiero y tributario local*, Marcial Pons, Madrid, 1993, p.709; *SteuerreformKommission: Gutachten*. Ed. Stollfuss. Bonn, 1971, número marginal 259.

(58) La póliza de turismo, creada por la Ley de 1946, gravaba los alojamientos en hoteles y pensiones y estaba afecta al fomento del turismo. Por una reforma, dicha póliza desaparece como concepto autónomo, pasando a integrarse en el impuesto general sobre el tráfico de las empresas.

El arbitrio sobre estancias, fue instituido como uno de los medios especiales de los que podían nutrirse las haciendas locales de Madrid y Barcelona. Hacían referencia al mismo el Decreto de 9 de noviembre de 1961 (Reglamento para la aplicación del sistema impositivo municipal, regulado por el título III de la Ley de Régimen Especial del Municipio de Barcelona, de 23 de mayo de 1960) y el Decreto de 17 de diciembre de 1964 (idem de la Ley de Régimen Especial del Municipio de Madrid, de 11 de junio de 1963). Los artículos 40 y 75 de ambos Reglamentos, respectivamente, autorizaban a los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona para imponer un arbitrio sobre estancia en los hoteles de lujo y de primera categoría. Los sujetos pasivos serán los nacionales o extranjeros que se hospeden en los establecimientos citados, si bien se instituían como sustituto de impuesto a la empresa que prestase los servicios ("segundo contribuyente" en la terminología del Decreto de 1961). Constituía la base imponible el importe del alojamiento, con exclusión del servicio y de otros gravámenes existentes; añadía el Decreto sobre Municipios de Madrid que tampoco podían tenerse en cuenta "cualesquiera conceptos que se incluyeran en la factura por pensión alimenticia, gastos de telecomunicación o de lavado y planchado, o de otros servicios prestados al cliente o por desembolsos realizados por su



y el arbitrio sobre estancia, así como la tasa de acampamento turístico.

En la actualidad, la idea de un tributo turístico aplicable a los visitantes está madura en algunas Comunidades Autónomas. Sin embargo, es oportuno estudiar seriamente la conveniencia o no de aplicar esta nueva carga. Es preciso conocer su viabilidad jurídica, política y económica:

¿De qué tipo de gravamen estamos hablando? tasa o impuesto, ¿estaríamos ante una la ecotasa o un impuesto con fines turísticos-ecológicos?

¿De qué cantidad y en función de qué criterios objetivos justificables se cuanti-

cuenta. En ambos casos el tipo de imposición no podía exceder del 3 por 100 de la base imponible. Es relevante a estos efectos, la Ley de 23 de diciembre de 1961, que aprobaba el Plan Sur para prevenir posibles inundaciones en Valencia. En su artículo 1º se autorizaba a los Ayuntamientos comprendidos en el Gran Valencia para instituir como recurso extraordinario un arbitrio que podía recaer sobre las estancias y consumiciones en hoteles y restaurantes, siempre que su importe exceda de los precios mínimos que fijara la ordenanza.

Finalmente, en el Decreto de 18 de agosto de 1959, número 1431 se fija la tasa por acampamento turístico. Con dicho Decreto se convalida la tasa denominada Derechos de autorización de acampamento turístico. Quedando sujeta a la misma la expedición de autorizaciones de acampamento, que eran necesarias para los campistas españoles o extranjeros que no tuviesen la licencia internacional de camping, los cuales quedaban obligados a su pago. Para un análisis más detallado, Vid. Lasarte Álvarez, J., "Turismo y política fiscal" en Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública nº 63, 1968, p.59 y ss.

ficarían?, ¿se distinguiría la temporada alta y la temporada baja?

Debemos definir claramente el sujeto pasivo contribuyente de gravamen: ¿es lo mismo una persona que llega un par de días para realizar negocios, que un visitante que permanece dos semanas? Su estructura debería ser flexible, diferenciando cuando la permanencia sea transitoria.

Podría establecerse para la mejor gestión un sujeto pasivo sustituto que podría ser el hotel o la agencia de viajes.

Igualmente, podrían contemplarse beneficios fiscales a favor de niños, ancianos, enfermos, disminuidos, etc.

Habría que estudiar y fijar su destino y control: ¿a qué se destinarían los ingresos obtenidos? ¿quién gestionaría los fondos? la recaudación debería destinarse a programas medioambientales: a asegurar una rigurosa limpieza; a comprar fincas emblemáticas para garantizar el uso público y evitar la especulación; a esponjar y derribar edificios en zonas urbanas saturadas para sustituirlos por zonas ajardinadas y dotaciones públicas; a ser más ambiciosos y eficaces en la reforestación de nuestras montañas y en su mantenimiento; a recuperar el litoral y los fondos marinos, etc...

El impuesto sobre la estancia en empresa turística de alojamiento de la Comunidad Autónoma balear

Los impuestos aplicados al sector turístico han sido y seguirán siendo un tema estrella, objeto de debate en profundidad, al ser consciente de las muchas dificultades que tiene su implantación, y que actualmente tiene como modelo referencial el impuesto turístico balear.

Aprobado el 16 junio de 2000, el impuesto ecoturístico balear es parte de un proyecto más amplio y ambicioso en el que se basa la nueva política del gobierno de las Islas: el cambio del modelo turístico que han de preparar las Baleares para el futuro.

Sucintamente responde a dos principios, por un lado, consolidar un turismo respetuoso con el medio ambiente y por otro, conseguir un turismo de calidad cuyos beneficios alcancen a la mayoría.

Desde un punto de vista estratégico hay que destacar que el medio ambiente constituye en la actualidad no sólo un valor en alza de las preferencias de los turistas, sino que se trata también de un atributo de primera magnitud en la calificación de un destino. El consumidor turístico actual exige un aumento de la calidad ambiental. Una de las principales

quejas de los visitantes es la construcción excesiva y los daños ambientales.

Para conseguir una mejora medioambiental son necesarios unos recursos económicos que permitan financiar estas políticas. De esta manera, se trata el impuesto balear de un impuesto finalista, ya que el impuesto ecoturístico pretende financiar el *Fondo de rehabilitación de espacios turísticos*; obtener unos recursos que mejorarán el marco medioambiental en el que se desenvuelva la actividad, ya que el rendimiento queda afectado a su preservación, conservación y adecuada gestión.

El Fondo está adscrito a la *Consejería de Turismo del Gobierno Balear*, quien propondrá los proyectos que se han de ejecutar, el *Consejo Asesor de Turismo* informará sobre esas propuestas y la Comisión Interdepartamental de Turismo seleccionará definitivamente los proyectos que serán llevados a cabo. Pero será el *Pleno del Consejo de Gobierno* el que determinará la proporción que se destinará a cada una de las tres líneas que tiene el Fondo: remodelación y rehabilitación de zonas, recuperación de recursos y espacios naturales y la revalorización de recursos patrimoniales.

Este fondo fue creado por la *Ley 12/99, de 23 de diciembre*, de medidas tributarias, administrativas, de la fun-



ción pública y económica. El Fondo se recoge en el *art. 20* que dice "Se crea el Fondo de rehabilitación de zonas turísticas como mecanismo financiador destinado a la remodelación y la rehabilitación de las zonas turísticas y la recuperación de recursos y espacios naturales y patrimoniales de relevancia turística. La dotación anual del Fondo queda afectada exclusivamente a los gastos directamente relacionados con el objetivo indicado en el apartado anterior. El Gobierno ha de promover la participación de los diversos agentes representativos del sector turístico en la gestión del Fondo".

El *artículo 19 de la Ley* señala que el destino de la recaudación del impuesto se dedicará a la dotación del Fondo. Entre otras, las medidas financiables será la retirada de suelo urbano de la especulación, la modificación y limitación del crecimiento urbanístico, la racionalización del modelo urbanístico mediante la demolición de edificios obsoletos, la compra de terrenos y edificios para preservar las zonas de valor ambiental y la creación de zonas verdes. Contribuirá a recuperar recursos turísticos y su puesta en valor (recuperación de caminos para senderismo, creación de centros de interpretación, mantenimiento de actividades tradicionales y de artesanía local,

rehabilitación de monumentos), mejorar las infraestructuras públicas, etc. Así, las inversiones realizadas con la recaudación de este tributo mejorará la calidad de vida de los residentes que hará crecer la satisfacción de los visitantes.

Y al mismo tiempo, es también un instrumento para implicar al turista en la recuperación, la mejora y la conservación del patrimonio natural y cultural de las Islas. Pero, ante todo, es un mecanismo de solidaridad a tres niveles: de solidaridad interpersonal, entre turistas y residentes; solidaridad interterritorial, porque permite que los ingresos que se generan en las zonas turísticas financien la conservación de los espacios naturales; de solidaridad intergeneracional, porque posibilita que llegue a las generaciones futuras el patrimonio que hemos recibidos en óptimas condiciones y permite que se frene su desgaste y su destrucción.

Es un **tributo propio**, en virtud de las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. El *artículo 58 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/99, de 8 de enero*, otorga a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en el marco del principio de coordinación con las Haciendas del Estado y las Locales, la auto-

nomía financiera que le permita llevar a término el principio de suficiencia de los recursos para poder ejercer las competencias propias de la Comunidad Autónoma y remite a una futura Ley de las Cortes que regule el reconocimiento del hecho diferencial de la insularidad como garantía de la solidaridad y del equilibrio interterritorial.

Igualmente, le da explicación y cobertura legal a este impuesto, la *Ley Orgánica 8/80, de 22 de septiembre, sobre financiación de las Comunidades Autónomas* que recoge como principios básicos en los artículos 2 al 6 la posibilidad jurídica de establecer tributos propios y disponer de fondos suficientes para el ejercicio de las funciones que estén dentro del ámbito de sus propias competencias. La aplicación efectiva de este tributo turístico-medioambiental ha sido suspendida por la interposición del correspondiente recurso ante el Tribunal Constitucional que ha impedido que su vigencia comenzara, de conformidad con la *Disposición final tercera* de la Ley.

La Ley consta de Título Preliminar y cuatro títulos, 19 artículos, una Disposición Adicional, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

Este impuesto ecoturístico grava la estancia en *empresas de alojamientos turísticos*, es un **tributo directo** (art. 5 de

la Ley) cuyo **hecho imponible** (art. 7 de *la Ley*) son las estancias de visitantes; su objeto la estancia como manifestación de la capacidad económica del contribuyente, sin distinción de si son turistas nacionales o extranjeros. La legislación de la Unión Europea no permitiría en este sentido una discriminación entre ciudadanos de la Comunidad.

El **sujeto pasivo contribuyente** es el que manifiesta la capacidad económica sometida a gravamen, es decir, el visitante; entendido como aquel que realiza una estancia en las empresas de alojamientos referidas en el art. 7; pero, en virtud del art. 8 de la Ley quedan exentos los niños menores de 12 años que, por tanto, no pagan.

De esta manera, señala la plena vigencia del principio de quien contamina, paga⁽⁵⁹⁾, fundamento y origen del Derecho ambiental y que constituye el instrumento que permite a los poderes públicos hacer soportar los costes de la descontaminación a los contaminadores, para que se financien las acciones

(59) Quien contamina debe pagar en proporción al deterioro, real o potencial, en cuantía suficiente para hacer frente a la prevención y a la corrección en la fuente del gasto público que se produce. Constituye una de las manifestaciones de la función social de la propiedad, como indica acertadamente la sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre.



tanto de prevención como de reparación del perjuicio ambiental.

La Ley establece, sin embargo, la figura del sustituto del contribuyente (*art. 9*), que es la empresa de alojamiento turístico, tanto en la modalidad de personas físicas como de persona jurídica o entidades del *art. 33 de la Ley General Tributaria*, que sean titulares de empresas de alojamiento turístico y que de esta manera, actúan como colaboradores con la asunción de las obligaciones materiales y formales que conlleva esta obligación tributaria.

La Ley, en su *artículo 7* y también remitiendo a la *Ley General Turística de Baleares, L 2/99, de 24 de marzo*, determina que son empresas de alojamiento turístico: hoteles, apartahoteles, apartamentos turísticos, viviendas turísticas vacacionales, campings, hoteles rurales de interior, agroturismo, y empresas de arrendamientos de edificios que presten también servicios hoteleros.

De esta manera, la empresa de alojamiento turístico está obligada a recaudar el impuesto del contribuyente para ingresarlo después en la Hacienda autonómica; de la misma manera que hace con otros impuestos como el IVA para la Hacienda estatal.

Asimismo, la ley regula en su *artículo 10* la figura del responsable que res-

ponderará solidariamente del ingreso de la deuda tributaria correspondiente a las cuotas, aquellas personas que contraten con las empresas de alojamiento turístico y que asuman el papel de intermediador por cuenta del contribuyente.

Por otro lado, la cuantificación del hecho imponible, la **base imponible** del impuesto está constituida a partir de una magnitud muy representativa como es el número de estancias en los establecimientos sujetos (*artículo 11 de la Ley*). Para calcular la **cuota** a pagar, se multiplicará el número de días de estancia (se entiende por día, el período de horas que van desde la doce de la mañana del mediodía hasta las doce del día siguiente; si la estancia es inferior a este período se entenderá como un día) por la tarifa del tributo.

A este respecto, la **tarifa del tributo** es una cantidad fija por día de estancia o fracción. La tarifa será diferente según el tipo de establecimientos, así los hoteles de 5 estrellas y los apartamentos turísticos de cuatro llaves tendrán una tarifa 2; los hoteles de cuatro y tres estrellas, los apartamentos turísticos de tres y dos llaves, los hoteles rurales, los hoteles de interior, las viviendas turísticas vacacionales y el arrendamiento de fincas con servicios complementarios tendrán una tarifa 1; los campings tendrán una

tarifa de 0,75; los hoteles de dos y una estrellas tendrán una tarifa de 0,5; y por último, los establecimientos de agroturismo estarán sujetos a una tarifa de 0,25. Según lo dispuesto en la *Disposición final primera* de Ley, las tarifas podrán ser actualizadas por las Leyes anuales de Presupuestos.

De esta manera, el impuesto supondría aproximadamente, una cantidad módica por turista, entre 160-170 pesetas por persona y día (una contribución pequeña si la comparamos con los amplios beneficios que se obtienen); que se aplica de forma justa y vinculada al principio de equidad y capacidad de pago, pues al gravar la estancia por días, paga más el turista que pasa más tiempo; de esta manera, paga más quien utiliza más recursos y genera más gastos.

El sistema anteriormente descrito, operación por operación, turista por turista, es el **régimen general** de la estimación de la base imponible, **la estimación directa** pero, para facilitar la liquidación y recaudación del tributo turístico, se puede acudir voluntariamente a un sistema de **estimación objetiva** mediante una cantidad a ingresar (a tanto alzado, por el volumen total de operaciones de un determinado alojamiento turístico) calculada por la aplicación de índices o módulos.

De acuerdo con el *artículo 11 de la Ley para la estimación de la base imponible* en régimen de estimación objetiva se podrá utilizar, entre otros, los siguientes signos, módulos o índices: el tipo y la categoría del establecimiento, el período de apertura, la temporada o estación en que el establecimiento permanezca abierto, el grado de ocupación y la localización geográfica del establecimiento dentro del territorio de las Islas Baleares. Esto permite la aplicación de un sistema sencillo, ágil y estable de la cuantificación tributaria, claramente desincentivador de la litigiosidad entre las empresas colaboradoras y la Administración Tributaria. Aunque, también tendrá lugar la aplicación del régimen de estimación indirecta conforme a lo previsto en la *Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria*.

De acuerdo a la *Disposición Adicional única, una Comisión Mixta de Evaluación* (formada por dos integrantes de la Consejería de Turismo, dos de la Consejería de Economía y Hacienda y también por dos integrantes representantes de las organizaciones empresariales más representativas del sector del alojamiento de la Comunidad Autónoma) tendrá como misión formular la propuesta de los signos, índices y módulos que han de establecerse para la estimación obje-



tiva; la propuesta se ha de fundamentar en informes y estudios económicos de los sectores afectados; cuando las circunstancias lo justificasen, la Comisión podrá proponer la revisión de signos, índices y módulos.

De conformidad con la *Disposición Transitoria única*, los signos, índices y módulos (que deberían ser aplicados en el primer bienio) que habrán de ser aprobados reglamentariamente así como además se ha de establecer el plazo para la renuncia al régimen de la estimación objetiva; la renuncia se hará constar en el modelo que debidamente se ha de presentar.

Por último, señalar que según el *artículo 16 de la Ley*, la gestión, comprobación y la inspección así como la imposición de sanciones pertinentes de este impuesto turístico corresponderán a la Consejería de Hacienda y Presupuesto.

Nos encontramos con la posibilidad de utilizar el sistema tributario como medio para la realización de una política turística. Hoy sigue plenamente vigente, la pregunta y la respuesta que casi hace treinta años se hacía el Prof. Lasarte "¿puede asignarse al tributo finalidades de tipo extrafiscal, tales como las encaminadas a delinear una política turística?...defiendo que el tributo pueda ser utilizado con finalidades extrafiscal-

les y que, consecuentemente, pueda ser instrumento para la formulación de una política turística". De esta manera, "aceptemos pues, la posibilidad de una intervención en el subsector turístico, utilizando el tributo como instrumento" ⁽⁶⁰⁾.

En parte, la dificultad del tratamiento fiscal proviene de la propia indefinición del sector ¿qué es actividad turística? "lo turístico...es un concepto jurídico indeterminado y el profesor Lasarte señala que " tampoco para el Derecho Tributario es el turismo un subsector claro, por ello no pueden encontrarse un conjunto homogéneo de normas, sino disposiciones diseminadas a lo largo del ordenamiento fiscal, refiriéndose concretamente a las personas y actividades que guardan estrecha relación con el turismo" ⁽⁶¹⁾.

Sin embargo, hacemos nuestras las conclusiones, a las que llegaba el profesor de la Hispalense señalando que "la importancia cuantitativa y cualitativa del turismo en nuestra economía impone la necesidad de estructurar una política fiscal en relación con el mismo" ⁽⁶²⁾.

(60) Vid. Lasarte Álvarez, J., "Turismo y política fiscal" en Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública nº 63, 1968, p.45 y 46.

(61) *Ibid.*, p.50 y 66.

(62) Vid. Lasarte Álvarez, J., "Turismo y política fiscal" *op.*, *cit.*, p.70.

Una experiencia significativa de la unión turismo-medio ambiente: el turismo rural, una alternativa con futuro. Su aportación al desarrollo rural. Sus medidas e instrumentos de financiación

El turismo no debe ser utilizado como la panacea del medio rural, sino que ha de ser una actividad más de diversificación. Esta pluriactividad que permite el turismo rural hace que el agricultor o el ganadero obtengan, una renta complementaria. Estas expectativas de progreso y desarrollo actuarán de freno de la despoblación y acabarán enriqueciendo el entorno económico de la zona.

Una sobreestimación del papel del turismo en el desarrollo del medio rural conduciría a un hiperdesarrollo turístico de estas zonas, que rompería con la peculiaridad y autenticidad de la oferta turística rural, elemento diferenciador de este tipo de turismo.

Produce sinergias positivas con otros sectores fundamentalmente con el sector primario. En este sentido, los programas de desarrollo rural deberán, por tanto, detectar tanto las potencialidades como las deficiencias y estimular aquellas actividades que sean determinantes de la mejora de la calidad de vi-

da de las poblaciones rurales y del futuro desarrollo de las empresas de la zona.

El turismo puede aportar al desarrollo rural una serie de ventajas:

1. La creación, conservación y desarrollo del empleo, fundamentalmente, importante en las zonas rurales.

2. El paisaje como vía de explotación patrimonial, principalmente, forestal, conlleva nuevas formas de obtención de riqueza individual y colectiva.

3. Posibilita que las estructuras históricas y los monumentos puedan beneficiarse del turismo rural, permitiendo su recuperación y su conservación.

4. Recupera y, sobre todo, ensalza al arte y la artesanía rural a un lugar particular en el patrimonio cultural de las zonas rurales.

La formas de turismo rural son variadas y siempre en función de la idiosincrasia de cada sitio:

- a. Una región rural con predominio agrícola, privilegiará el agroturismo.

- b. Un espacio insular apoyará proyectos de desarrollo que valoren, simultáneamente, los deportes náuticos, la pesca, etc.

- c. Los territorios que retienen población se polarizarán en la rehabilitación de los pueblos; restaurando el patrimonio arquitectónico y rescatando la arte-



sanía y las tradiciones populares como objetivos prioritarios de estos núcleos rurales.

El verdadero desafío estriba en precisar el contenido, crear la oferta y comercializar del turismo rural⁽⁶³⁾. Así, es preciso actuar en estos tres ejes prioritarios⁽⁶⁴⁾:

1. Definir el producto "turismo rural"

Evitar que el turismo rural se confunda con el agroturismo –más reducido, referido sólo al alojamiento en casa de

labranza–. Se trata de dar al turismo rural una dimensión más amplia, constituyendo un auténtico "paquete" de ocio y actividades complementarias de tipo social, cultural y deportivo⁽⁶⁵⁾. Esta oferta deberá cubrir las necesidades de los consumidores en alojamiento, restauración, información, actividades de ocio, animación y servicios diversos; todo ello, en espacios naturales y respetando las tradiciones populares, y permitiendo un desarrollo local duradero en una nueva solidaridad social ciudad-campo.

(63) Cfr. COM (90) 438 final, de 29 de octubre de 1990. Comunicación de la Comisión sobre medidas comunitarias para el fomento del turismo rural. La función del turismo en el desarrollo rural ha sido estudiada por el Parlamento Europeo en su "Resolución sobre la facilitación, promoción y consolidación del turismo en la Comunidad Europea", de 22.1.88, y por el Comité Económico y Social en su Dictamen sobre "turismo y desarrollo regional", de 19.7.90. Fuera de la Unión Europea ha sido estudiado también en el seno de la OCDE, en la creación de un Grupo del Consejo sobre desarrollo rural en 13.7.90 y en el Consejo de Europa en el Coloquio sobre la integración del turismo rural en las sociedades europeas, que tuvo lugar en diciembre de 1989.

(64) El Año Europeo del Turismo (Decisión del Consejo de 21.12.1988, DO nº L 17/53/89/46/CE, de 21.1.1989) ha sido un laboratorio donde se han encontrado y difundido nuevas iniciativas de turismo rural. Estas medidas específicas han sido, por otro lado, una necesidad que ya se había reivindicado por la UE anteriormente. En este sentido, destacar el Consejo Informal de Ministros de Turismo celebrado el 10 de marzo en Ashford Castle y antes, la Resolución del Parlamento Europeo de 22.1.88 sobre facilitación, promoción y consolidación del turismo en la Comunidad Europea, DO nº C 49, de 22.2.1988.

(65) Es necesario distinguir agroturismo (concepto más restringido) de turismo rural. Por espacio rural podríamos admitir la definición propuesta por el INE, que señala su determinación por oposición a los núcleos urbanos y que presentan una población inferior a los 15.000 habitantes. El turismo rural debe ser considerado como uno de los elementos de un desarrollo rural integrado (Resolución de Kaposvár, en el encuentro de "Turismo rural y los pueblos de Europa en el año 2000"). Es necesario crear un producto completo e integrado, donde participen las distintas actividades de ocio complementarias. Comparativamente con otros países de la UE, en el nuestro, existe un menor desarrollo de turismo rural. Y a pesar de nuestros puntos fuertes (creciente interés, riqueza natural y patrimonial, variedad en recursos) tenemos unos puntos débiles, que si no son corregidos a tiempo pueden suponer el cuello de botella que estrangule el crecimiento (volumen insuficiente de alojamiento y actividades de ocio complementarias, déficit en infraestructuras básicas y escasas redes de comercialización), en este sentido, se manifiesta Ducasse Gutiérrez, I., en su comunicación al I Congreso de Turismo Rural, El Turismo Rural en la iniciativa LEADER.

2. Crear una oferta de turismo rural mediante un mejor conocimiento de la demanda, a través de la difusión y creación de un distintivo de turismo rural

En este sentido, resulta de interés la celebración de seminarios y formación de expertos en este segmento de turismo en aras a su especialización. Sólo desde este enfoque la industria del turismo rural será competitiva; máxime, cuando el demandante de este tipo de turismo es más exigente, en cuanto a la calidad y al trato personalizado, y sus motivaciones se mueven en el marco cultural y del respeto al medio ambiente.

3. Complementaria con las dos ideas anteriores es la promoción del turismo rural

No sólo es suficiente definir producto y crear la oferta, ante todo, es preciso venderla al mercado, comercializarla. Para hacer realidad esta idea, es necesario situarse en los circuitos de distribución, tanto en los mayoristas –touroperadores–, como en los minoristas –agencias de viajes–, en las ferias y oficinas de turismo.

Por ello, en la mayoría de los países⁽⁶⁶⁾ han abogado por una adecuada política

económica y social como condición necesaria para el desarrollo económico y la preservación de los valores medioambientales y del patrimonio rural.

En concreto, en algunas Comunidades como Andalucía, la actividad del turismo rural se ha constituido en una pieza básica de su sistema turístico y ha permitido conservar las tradiciones y el saber hacer⁽⁶⁷⁾ de numerosos pueblos.

1. En lo que respecta a las medidas e instrumentos a *nivel europeo*, centramos nuestra exposición en la consideración de los siguientes pilares de financiación comunitaria:

- a. La Política Agraria Comunitaria (en adelante, PAC).
- b. La Política Regional de la Comuni-

en noviembre de 1996, sitúa el desarrollo rural sostenible en un lugar prioritario de la agenda de la Unión Europea, y expresa la necesidad de que llegue a ser el principio fundamental de toda política rural en el futuro inmediato.

(67) En la evolución del turismo andaluz, se destacan tres períodos fundamentales:

1. Los siglos XVIII y XIX, en los que se centran en la promoción de dos realidades andaluzas esenciales: por una parte, el hábitat rural y, por otra, el mercado agrícola.
2. A continuación, y como consecuencia de ello, la elaboración de los itinerarios y de los tópicos dominantes aplicados a Andalucía desde el siglo XIX hasta nuestros días, tal como aparecen en la literatura de viajes y de guías.
3. Finalmente, el advenimiento del turismo de masas al litoral a partir de los años 50. Vid. AA VV, Turismo y desarrollo regional en Andalucía, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1983.

(66) En el ámbito comunitario, una de las conclusiones de la Conferencia Europea sobre desarrollo Rural celebrada en la ciudad irlandesa de Cook



dad, a través de los Fondos Estructurales.

c. Las iniciativas comunitarias.

d. El instrumento financiero para el medio ambiente: LIFE.

a. En la PAC, existen medidas que afectan a las empresas de turismo rural, coordinando el turismo con la agricultura, principal actividad de las zonas rurales⁽⁶⁸⁾.

Los Reglamentos CEE n° 797/85 y n°3808/89, han establecido un régimen de ayudas de aplicación a inversiones que tengan por objeto actividades turísticas y artesanales en explotaciones agrarias⁽⁶⁹⁾. También, encontramos medidas agroturísticas, aunque limitadas geográficamente, en el Reglamento n° 1820/80 del Consejo, relativo a la aceleración del desarrollo agrario en las zonas más desfavorecidas del oeste de Irlanda y en el Reglamento n° 1401/86, por el que se aprueba una acción común dirigida a promover la agricultura

en ciertas zonas deprimidas del norte de Italia y en determinadas islas de Escocia.

b. Los *Fondos Estructurales*, verdaderos instrumentos de la política regional europea han otorgado importante financiación al turismo rural y han contribuido positivamente al desarrollo de nuevas formas de turismo sostenible.

Representan la principal fuente de ayuda al desarrollo del turismo rural de que se dispone a nivel comunitario, la aportación más relevante proviene del FEDER. Entre 1986 y 1988, aproximadamente, un 5% de sus recursos se han aplicado a proyectos turísticos y el porcentaje es todavía mayor en determinados programas como los Programas Integrados Mediterráneos. Tras la reforma de los fondos estructurales, la participación ha sido más intensa llegando a alcanzar un 6-7%; la mayoría de los Marcos Comunitarios de Apoyo prevén la financiación de infraestructuras e inversiones turísticas. Para el periodo 1994-1999, el desglose de las sumas destinadas al turismo en los fondos estructurales ha sido la siguiente: para el objetivo n°1 y 6: 5.850 Mecus; para el objetivo n°2: 600 Mecus y para el objetivo n°5b: 800 Mecus. Otras medidas, difícilmente cuantificables, son las del objetivo 5a, referida a las ayudas concedidas a los

(68) Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento COM (88) 501 final, titulada "El futuro del mundo rural", de 29 de julio de 1988.

(69) Este régimen se aplicaba a los agricultores que obtenían, de las actividades ejercidas en su explotación, un mínimo del 50% de sus ingresos globales, siempre que los ingresos procedentes directamente de las actividades agrarias supongan más del 25% de los ingresos globales y las actividades ejercidas al margen de la explotación no ocupen más de la mitad de su tiempo de trabajo.

agricultores para la diversificación de actividades hacia actividades turísticas.

c. Asimismo, el turismo rural se beneficia de una tercera fuente de financiación: *las iniciativas comunitarias*.

De todas, la más relacionada con el tema del turismo rural y la explotación de las posibilidades turísticas de las zonas rurales es la iniciativa LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*)⁽⁷⁰⁾.

Actualmente, la iniciativa LEADER plus es la continuación de la iniciativa comunitaria LEADER I y LEADER II. Esta iniciativa se basa en principios importantes como el enfoque integrado, la dimensión local, el valor demostrativo y la participación de la población, incorporando valores como la innovación y la cooperación transnacional.

Esta iniciativa comunitaria ha promovido actuaciones para el desarrollo del turismo en zonas rurales basado en el respeto al entorno natural y su conservación. Aproximadamente, un 40%, para el período 1994-1999, se han destinado a actuaciones relacionadas con el desarrollo del turismo rural.

En concreto, en Andalucía el 51% de la inversión total realizada ha correspondido a las inversiones turísticas rela-

cionadas con las actividades agrícolas, referidas a la creación de la oferta turística, de la restauración y también a la revalorización de edificios y parajes rurales de interés turístico⁽⁷¹⁾.

Igualmente, esta iniciativa conecta especialmente con el programa operativo "Agricultura y Desarrollo Rural" (aunque tienen diferentes enfoques, el LEADER tiene un carácter vertical frente al horizontal del otro) y con el Programa operativo "Desarrollo y Diversificación económica de zonas rurales" (PRODER), de manera que éste no podrá aplicarse en territorios que sean beneficiarios del LEADER.

Este Programa PRODER fue aprobado por la Comisión Europea, por la Decisión C (96), de 18 de junio de 1996. Contemplaba, entre sus medidas, lograr el mantenimiento de la población de las áreas rurales y la dotación de servicios públicos básicos y de equipamiento de carácter social y recreativo. Promover nuevas alternativas a la agricultura y proteger y conservar los recursos naturales y el paisaje, dentro de una estrategia de desarrollo rural. A este respecto,

(70) Vid. SEC (90) 1602 final.

(71) Ya en el Libro Blanco de la Comisión Europea "Crecimiento, Competitividad y Empleo" se planteaban la existencia de nuevos yacimientos de empleo en Europa en actividades cuya potencialidad está aún por desarrollar.



merecen destacarse las acciones dirigidas al embellecimiento de los pueblos, mediante la recuperación de espacios deteriorados y de atractivos que se erigen en reclamo turístico contribuyendo, de esta forma, al mantenimiento de su propia entidad histórica y cultural.

d. *El instrumento financiero para el medio ambiente: LIFE.*

Se trata del primer instrumento financiero de la política medioambiental comunitaria. Creado en 1992, incluye, dentro de su campo de intervención, proyectos medioambientales, la integración del medio ambiente en diversos sectores socioeconómicos, entre otros, en el turismo⁽⁷²⁾. Sustituyó y derogó las

acciones MEDSPA (protección del medio ambiente en las regiones mediterráneas), NORSPA (protección de las zonas costeras del norte) y ACNAT (acción para la conservación de la naturaleza).

Su objetivo es contribuir al desarrollo y aplicación de la política medioambiental, mediante la financiación de acciones prioritarias en la Comunidad, de asistencia técnica con terceros países de la región mediterránea o ribereños del mar Báltico y, excepcionalmente, de acciones concernientes a problemas medioambientales globales contemplados en acuerdos internacionales.

Así, las acciones a las que pueden concederse ayudas con cargo al LIFE son, entre otras:

– En la Comunidad: acciones destinadas al fomento del desarrollo sostenible y a elevar la calidad de vida (técnicas y métodos de medición y vigilancia del medio ambiente, desarrollo de nuevas tecnologías limpias, de técnicas de recogida, almacenamiento y reciclado de residuos, técnicas de detección y rehabilitación de lugares contaminados); protección de los habitats y naturaleza (mantenimiento y

un desarrollo sostenible. Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible", en Estudios Regionales nº41, 1995.

(72) Es necesario enlazar medio ambiente y turismo y promocionar nuevas formas de turismo respetuosas con el medio ambiente. Igualmente, es preciso llevar a cabo una sensibilización a favor del medio ambiente en los gestores, en los habitantes y prestadores de servicios de las zonas turísticas. Según Delgado Cabeza, "es fundamental que el crecimiento del turismo en el futuro sea sostenible. Si se planifican y controlan adecuadamente, el turismo, el desarrollo tecnológico y la protección del medio ambiente podrán ir a la par. Hay ejemplos recientes, como la plaga de algas en el Mar Adriático que provocó en 1990 pérdidas de ingresos por turismo y pesca estimadas en 1.500 millones de ecus, que demuestran que el medio ambiente es un recurso económico muy importante que debe conservarse y protegerse correctamente. Un turismo sostenible, que respete la naturaleza y el medio ambiente puede contribuir a la prosperidad de la industria turística y de las regiones circundantes, y a la cohesión económica y social de las regiones periféricas". Cfr. Delgado Cabeza en "Hacia

protección de biótotos o hábitats amenazados y de las especies animales y vegetales de interés comunitario, protección del suelo amenazado, conservación de la naturaleza marina y de las zonas de agua dulce subterránea y de superficie); estructuras administrativas y servicios para el medio ambiente (control de los problemas medioambientales fronterizos y de escala planetaria); educación, formación e información.

– Fuera de la Comunidad: acciones destinadas a crear estructuras administrativas, fomentar la transferencia de tecnologías favorables al medio ambiente y facilitar la asistencia técnica a países que afronten situaciones de emergencia ecológica.

Específicamente, relacionadas con el turismo, incluye medidas referentes al turismo verde, ecoturismo y turismo rural. Esta intervención financiera del LIFE revestirá diversas formas de financiación según la naturaleza de las operaciones: cofinanciación de programas, cofinanciación de proyectos, bonificación de intereses, subvenciones reembolsables y ayuda a la asistencia técnica y a los estudios preparatorios para la elaboración de acciones.

Sin embargo, los porcentajes de subvención comunitaria total estarán superados a los siguientes límites: inversio-

nes privadas: el 30% del coste total, como máximo; inversiones públicas: experiencias piloto o demostración, el 50% del coste total, como máximo y en las medidas de información para ejercitar la acción y medidas de asistencia técnica: excepcionalmente el 100% del coste total.

Se establece una estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y los demás interlocutores económicos y sociales en las acciones emprendidas por el LIFE. En España, es el Ministerio de Medio Ambiente quien publica las convocatorias anuales en el BOE y tramita las propuestas ante la Comisión. En la primera etapa de financiación del LIFE concluyó a finales de 1995, con una dotación aproximada de 400 Millones de ecus⁽⁷³⁾. Para el siguiente período 1996-1999, al LIFE se le asignó un importe de 450 millones de euros.

La Comisión Europea ha propuesto al Consejo la creación de LIFE III, proponiendo una dotación de 613 millones de euros para el período 2000-2004, así como nuevas medidas y orientaciones. Gran parte del programa LIFE se centra-

(73) Vid. Reglamento CEE 1973/92 del Consejo, de 31 de mayo (DOCE L 206 de 22.7.92) modificado por Reglamento 1404/96(DOCE L 181, de 20 de julio de 1996).



rá en la puesta en marcha de la Red Europea Natura 2000, contemplada en la Directiva Hábitats⁽⁷⁴⁾, como uno de los instrumentos de Conservación de la Naturaleza más importante del que dispondrá la Unión Europea.

Según el Comité de las Regiones⁽⁷⁵⁾, el instrumento LIFE ha potenciado un mejor equilibrio entre la política medioambiental y las demás políticas comunitarias, entre ellas, las que afectan al turismo⁽⁷⁶⁾.

Por otro lado, desde 1994, el medio ambiente y el desarrollo sostenible figuran entre los objetivos y finalidades del *Fondo de Cohesión* y del *Fondo Europeo de Inversiones* que llevan a cabo también iniciativas para apoyar a las pequeñas empresas a realizar inversiones medioambientales y a las que pueden acogerse las empresas de turismo rural⁽⁷⁷⁾.

2. A nivel español, el turismo rural se ha incentivado a través de los mecanismos generales de fomento de la Secre-

(74) La Directiva 92/43/CEE, por la que cada uno de los Estados miembros contribuirá a la constitución de la Red Natura 2000 mediante la propuesta de una lista nacional de lugares de importancia comunitaria. Los lugares integrados en ella se declararán Zonas de especial conservación o ZECs (1998-2004).

(75) Vid., CDR, Dictamen 301/95 fin sobre la Propuesta de Reglamento (CEE) n° 1973/92 del Consejo, por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE). Informe sobre la aplicación del Reglamento LIFE y la evaluación de acciones para el medio ambiente ACE, MEDSPA, NORSPA y ACNAT, COM (95) 135 final.

(76) La lista de proyectos aprobados correspondientes a LIFE 92 y 93 ha sido publicada en el DOCE C 385/10 y 11 de 31.12.94. La lista de proyectos financiados por LIFE para 1996 ha sido publicada en el DOCE C 154/05, de 29.05.96. En el DOCE S 30/49 de 12.02.97 se publicó una convocatoria para la contratación de asistentes técnicos para LIFE con una fecha de terminación de 05.04.97. La lista de proyectos aprobados en el LIFE para 1997 se puede consultar en el DOCE C 125/08 de 22.04.1997 y en el DOCE C 68/03 de 04.03.1998. La lista de verificadores medioambientales y centros acreditados por LIFE se publicó en el DOCE C 254 de 12.08.1998. El informe sobre las acciones financiadas por LIFE durante el período 1992-1998 se publicó como documento COM (98) 721, de 04.12.98.

(77) Pueden acogerse a estas ayudas cualquier Pyme de la Unión Europea que tenga en plantilla menos de 100 trabajadores. Esta iniciativa la lleva a cabo el FEI y la selección de los préstamos se hace en base a la importancia del crédito, que no puede sobrepasar de un millón de euros; del período de vencimiento, que debe ser inferior a 7 años y de la calidad del proyecto, que debe probar la obtención de beneficios medioambientales significativos. El FEI garantiza hasta un 50% del coste del proyecto y lleva a cabo el procedimiento mediante distintas instituciones financieras, seleccionadas por la Comisión a través de una licitación pública.

(78) En España, el fenómeno turístico empezó por la costa, de tal forma que, hoy en día, el turismo alternativo se centra en el turismo rural. Pero, la variedad de turismo verde, turismo blando, turismo ecológico y denominaciones similares crean confusión. Surge como una necesidad de superar el reduccionismo de las anteriores fórmulas. Es necesario crear un turismo rural integrado, en el que se tenga en cuenta las actividades complementarias de ocio. Lejos quedan los tiempos en que se pensaba que invertir en turismo era invertir en hoteles y alojamientos. Vid. Muñoz de Escalona, F., "Turismo rural integrado: una fórmula innovadora basada en un desarrollo científico", en Estudios Turísticos n° 121, 1994, pp.5 y ss.

taría de Turismo, fundamentalmente, a través del *crédito turístico*⁽⁷⁸⁾. También, en los *Planes FUTURES*, se han contemplado ayudas a las que pueden acogerse el turismo rural.

Por su parte, el *Ministerio de Agricultura* ha concedido también ayudas en materia de agroturismo, concretamente, para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (Reglamento 2328/91 del Consejo, de 15 de julio de 1991, cuya última actualización tuvo lugar el 21 de noviembre de 1994).

También significativa, la línea de financiación específica del *Instituto de Crédito oficial*, que ha apoyado financieramente los proyectos de inversión de turismo rural.

Las subvenciones de la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales del *Ministerio de Economía y Hacienda* otorga ayudas en determinadas áreas geográficas, para proyectos de inversión

de turismo rural, aunque la cuantía de la inversión mínima exigida es muy elevada para este tipo de proyectos, ya que se sitúa en unos 75 millones de ptas.

Igualmente, la mayoría de las *Comunidades Autónomas* disponen de alguna línea de subvención o financiación privilegiada para los establecimientos de alojamientos turísticos en el medio rural.

Conscientes de ello, la autoridad autonómica y, en general, todos los agentes económicos implicados, consideran el turismo rural como una de las posibles soluciones del proceso de desarrollo rural que, no en todas las zonas rurales, dará el mismo juego. En este sentido, se posiciona el Plan Senda, impulsado por la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, que pretende dar respuesta a las necesidades de planificación y coordinación de las actividades turísticas desarrolladas en el espacio rural.



BIBLIOGRAFÍA

- Beltrame, P. "La fiscalité du tourisme" en *Revue Française de Finances Publiques* nº 48, 1995.
- Bosello, F. "La Hacienda local en Italia" en *Civitas- Revista de Derecho Financiero* nº 24.
- Casado Ollero, G. "Los fines no fiscales de los tributos", en la obra colectiva: *Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma. Homenaje a F. Sáinz de Bujanda*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.
- Ferreiro. *Tratado de Derecho financiero y tributario local*, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- Kluth, W. "Protección del medio ambiente mediante tributos ecológicos en la República Federal Alemana", en *Civitas-REDF* nº 93, marzo 1997.
- Lasarte Álvarez, J. "Turismo y política fiscal" en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública* nº 63, 1968.
- Martín Mateo, R. "Tratado de Derecho ambiental", Tecnos, Madrid, 1992.
- Montero Luna, J.L. "Las Haciendas locales en la Comunidad Económica Europea" en *H.P.E* nº 96, 1985.
- Paulus. "The feasibility of ecological taxation", Maastricht, 1995.
- Pérez de Olaya, J.L. "Los artículos 3 y 4 de la LGT desde una perspectiva doctrinal actualizada", en *Crónica Tributaria*, nº 50, 1984.
- Pérez Royo, F. "Derecho Financiero y tributario". Parte general, Civitas, Madrid, 1996.
- Prieur, M. "Droit de l'environnement", Paris, 1991.
- Rosembuj, T. "Los tributos y la protección del Medio Ambiente", Marcial Pons, Madrid, 1995. - "Los incentivos económicos para la protección del medio ambiente" en *RESE*, nº 15, 1992. "Tributos ecológicos en el ámbito municipal" en *Impuestos* nº 22, noviembre 1996.
- Rubio de Urquía, J.I. "El nuevo régimen de las tasas y precios públicos locales", Ed. CISS, Valencia, 1998.
- Sainteny. "La fiscalité des espaces naturels", Paris, 1993.
- Serrano Moreno, J.L. "Ecología y Derecho", Granada, 1992.
- Spindler J. "Le financement étatique du tourisme", en *Revue Française de Finances Publiques* nº 48, 1995.

