



FISCALIDAD AMBIENTAL EN LANZAROTE

La necesidad de conseguir fondos extraordinarios para rebajar el potencial alojativo-turístico después de 2010 y para acometer mejoras medio ambientales en la isla:

Propuesta del instrumento fiscal a aplicar

*Life Lanzarote 2001-2004:
Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad
para la Reserva de Biosfera*

Life 00/ENV/E/000400

Marzo de 2004

ÍNDICE

| | <u>Página</u> |
|---|----------------------|
| 1. Descripción de la situación. | 3 |
| 2. La dimensión de ambos problemas expresada en €. | 4 |
| 3. Hacia la captación de fondos extraordinarios con fines asimismo extraordinarios. | 5 |
| 4. Algunos obstáculos y dudas. | 6 |
| 5. La opinión de la población local y turística. | 7 |
| 6. Los compromisos del proyecto <i>Life Ecotasa</i> . | 7 |
| 7. Definición de la propuesta: Aumento del IGIC. | 8 |
| 8. Otras medidas fiscales complementarias. | 11 |
| 9. Algunas ventajas añadidas. | 12 |
| 10. Conclusiones. | 12 |

1. Descripción de la situación.

El Cabildo de Lanzarote se encuentra inmerso en un proceso de reflexión destinado a buscar una solución a dos de los más graves problemas que sufre la isla en el orden territorial.

Estos dos problemas son:

- La necesidad de rebajar el potencial alojativo-turístico programado en la isla después del año 2010¹, que previsiblemente y dependiendo de lo que se construya hasta ese año, ascendería a más de 30.000 plazas turísticas y otras tantas residenciales² y que, el sistema insular no podría absorber de construirse en su totalidad sin unos costes socio-ambientales inasumibles.
- La necesidad de acometer mejoras medio ambientales de diverso tipo en el territorio insular dado su creciente deterioro, impactando negativamente en la isla entendida como un sistema integrado y como un destino turístico en su conjunto³.

Ninguno de estos dos problemas pueden ser resueltos con los recursos ordinarios con que cuenta el Cabildo Insular de Lanzarote, dada la elevadísima cuantía económica que requieren. De ahí que se esté investigando la manera de conseguir fondos extraordinarios a tales fines.

Para ello, se está desarrollando un proyecto que cuenta con el aval y la cofinanciación de la Unión Europea, denominado *Life Lanzarote 2001-*

¹ En 2010 finaliza el período de vigencia de la Revisión del Plan Insular de Ordenación del Territorio que entró en vigor en el año 2000. Popularizada bajo el nombre de *moratoria* turística, estableció una nueva programación de plazas turísticas y residenciales que limita a 10.707 las plazas turísticas, que pueden ser construidas hasta 2010, todas ellas hoteleras y de cuatro estrellas de estándar mínimo.

² Este volumen de camas turísticas y residenciales se vería sensiblemente rebajado de proseguir la tramitación de la Segunda Revisión del Plan Insular de Ordenación del Territorio, aprobado inicialmente y por unanimidad por el Pleno del Cabildo de Lanzarote en febrero de 2003, que propone la desclasificación de 5 millones de metros cuadrados de suelo turístico y unas 27.000 plazas turísticas y residenciales en zonas turísticas.

³ El creciente y preocupante deterioro medio ambiental de la isla ha sido evaluado en el Informe: Evolución de Indicadores Insulares (1996-2001). *Life Lanzarote 2001-2004: Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera.*

2004: Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera⁴.

Este proyecto, codificado por la Unión Europea como *LIFE ENV/E/000400*, contempla la realización de una decena de estudios e informes, ya culminados, que actualmente están siendo publicados merced de un Convenio suscrito entre el Cabildo de Lanzarote y la Caja Insular de Ahorros de Canarias⁵.

2. La dimensión de ambos problemas expresada en €.

Lanzarote ha agotado, prácticamente, las vías jurídicas y administrativas ordinarias para rescatar derechos edificatorios con fines turísticos. Así que, tratándose de plazas urbanísticas y legalmente consolidadas casi en su totalidad las que podrían construirse después del año 2010, su desactivación sólo puede acometerse indemnizando a sus propietarios.

Por otro lado, debe subrayarse que si se rescataran todos los derechos edificatorios programados después de 2010, se contendría el crecimiento poblacional, produciéndose un ahorro en materia inversiones por parte de todas las Administraciones Públicas cifrado en casi 400 millones €⁶. O, dicho de otro modo, de construirse después de 2010 todas las plazas turísticas y residenciales consolidadas⁷, las Administraciones Públicas tendrían que asumir una inversión de unos 400 millones € para atender las necesidades de la antigua y nueva población, así como de una afluencia mayor de turistas.

⁴ El *Life Lanzarote –Life Ecotasa* en la nomenclatura del programa Life de la Unión Europea– concluye en octubre de 2004.

⁵ Breves síntesis de cada uno de los informes pueden ser consultadas en la Oficina de la Reserva de Biosfera o en su página web: www.cabildodelanzarote.com (Link: /biosfera).

⁶ Informe: Evaluación del ahorro público producido por la contención del crecimiento de la oferta turística en Lanzarote. *Life Lanzarote 2001-2004: Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera.*

⁷ En Lanzarote pueden construirse en el futuro más plazas residenciales que turísticas, lo que, dadas las expectativas de expansión de esta nueva y pujante modalidad de hacer turismo, aconseja adoptar medidas para su contención. Ver el Informe jurídico sobre la posibilidad de limitar el acceso a la segunda residencia en Lanzarote. *Life Lanzarote 2001-2004: Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera.*

Descendiendo a las cifras, cada plaza a rescatar rondaría un promedio de 6.000 €, por lo en el supuesto de que se intente desactivarlas todas se necesitaría un fondo de rescate de unos 360 millones €⁸.

De otra parte, muchas de las necesidades medioambientales de la isla han sido diagnosticadas y evaluadas, requiriendo en una primera fase una inversión de 120 millones €⁹. Las actuaciones a acometer van desde el tratamiento de residuos a la restauración de zonas mineras, pasando por la recuperación de zonas de vertidos, limpieza de litoral, actuaciones sobre elementos del patrimonio, la reducción de los consumos de energía y agua, la reconversión del transporte hacia modos sostenibles o la limpieza y restauración de enarenados, entre otras.

Por lo tanto, el coste de una decidida y decisiva intervención en ambos terrenos ronda los **480 millones €**. Es evidente que las instituciones públicas no pueden afrontar semejante reto inversor con sus recursos presupuestarios ordinarios.

3. Hacia la captación de fondos extraordinarios con fines asimismo extraordinarios.

Planteado así los dos problemas citados, la cuestión radica en idear un mecanismo de captación de fondos extraordinarios con fines asimismo extraordinarios. Por lo tanto, en ningún momento se trata de habilitar instrumentos fiscalmente voraces para recaudar fondos con los que adecentar el producto turístico “Lanzarote”.

Por el contrario, y frente a la avalancha turística y la subsiguiente degradación del territorio y de los recursos que alberga, la línea de trabajo abierta en el Cabildo se propuso abordar el fondo de la cuestión, lo que, complementariamente, permitiría mejorar notablemente la competitividad de Lanzarote como destino turístico en el concierto internacional.

Lo ambicioso de esta empresa conlleva explorar mecanismos de difícil y compleja instrumentación. Después de estudiar diversas experiencias, en el ámbito técnico se llegó a la conclusión de que la

⁸ Informe sobre el establecimiento de un marco legal para la contención del crecimiento turístico en las zonas turísticas de Lanzarote. *Life Lanzarote 2001-2004: Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera.*

⁹ Plan Integral de Actuaciones Medioambientales en la isla de Lanzarote (1ª fase). Servicio de Medio Ambiente de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Cabildo de Lanzarote.

creación de un impuesto turístico¹⁰ podría afrontar la resolución de los dos problemas citados.

Sin embargo, su posible diseño y aplicación genera dificultades jurídicas y técnicas, por lo que se ha optado finalmente por arbitrar otro tipo de solución más viable.

4. Algunos obstáculos y dudas.

A la hora de analizar qué instrumento sería el más adecuado a los fines previstos, los estudios realizados han planteado serias dudas:

¿Sujeto pasivo? ¿Cómo recaudar? Surgen diversos problemas técnicos, entre ellos, cuál sería el hecho impositivo, quiénes soportarían el impuesto –¿Sólo los turistas? ¿También la población local?– o cómo se recaudaría el nuevo gravamen –¿Sobre las pernoctaciones? ¿En el momento de entrar o salir de la isla gravando sólo a los turistas? ¿Cómo discriminar la población local? ¿Iría contra la legislación europea?–.

¿Doble imposición? Un impuesto que grave las pernoctaciones no ocasiona problemas de doble imposición. Se puede gravar la utilización de la cama turística, cosa que ya hace el IGIC, y la propiedad de la cama en sí, que podría ser el hecho imponible del nuevo impuesto. En el primer caso el sujeto pasivo sería el turista, en el segundo el empresario alojativo, que repercutiría el gravamen sobre el cliente. Sobre una misma materia es posible crear más de un hecho imponible. Si se estableciera sobre las entradas incluyendo el impuesto en el precio del billete de avión, tendría la ventaja de su no visualización, siendo mucho más complejo discernir, por el contrario, entre turistas y simples viajeros.

Un gravamen autonómico. Otro de los problemas que se plantean hace referencia a que la competencia para establecer impuestos corresponde a la Comunidad Autónoma y no a los Cabildos. Una manera de salvar esta situación sería que la Comunidad Autónoma establezca un mecanismo recaudatorio insular de aplicación potestativa, y no obligatoria, por parte de cada isla.

¹⁰ El informe Fiscalidad y medio ambiente en la isla de Lanzarote, incluido dentro del *Life Lanzarote 2001-2004: Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera*, estudia varias experiencias y detalla varias opciones sobre su aplicación.

¿Incompatibilidad con la UE? La Unión Europea no tiene problema alguno con los impuestos turísticos o las *ecotasas*. Tanto es así que avala y cofinancia el *Life Lanzarote* que ejecuta el Cabildo de Lanzarote, habiéndolo seleccionado entre los proyectos más interesantes y novedosos del programa *Life*, y que se denomina en la documentación oficial como *Life Ecotasa*. La única condición que exige es que no se discrimine a los ciudadanos europeos ni que afecte a la libre circulación de personas.

Un informe negativo. Recientemente el Cabildo de Lanzarote encargó un informe¹¹ que indica que un impuesto turístico podría ser inconstitucional, inclinándose por un recargo en el IGIC que aporte fondos extraordinarios y finalistas a los fines descritos y en cuya recaudación podría llegar a participar el Cabildo Insular. Para ello se necesitaría una modificación por Ley del Parlamento de Canarias¹².

5. La opinión de la población local y turística.

No obstante, y aunque se trata de un instrumento bastante desconocido y a pesar de la publicidad negativa que ha operado en su contra, cuando han sido consultados regularmente en los últimos años, ni la población residente ni los turistas se oponen mayoritariamente a la implantación de un impuesto turístico en Lanzarote que regenere el medio ambiente y rescate derechos edificatorios futuros. Al contrario.

La corriente favorable aumenta sensiblemente cuando el encuestado emite su opinión una vez que se le explica qué es un impuesto turístico, cuánto habría que abonar –se habla de 1 € por persona y día– y a qué fines se destinaría. La última encuesta realizada a turistas se llevó a cabo en agosto de 2003 y sus resultados, como los de otras encuestas con idéntico objetivo¹³, están disponibles en www.cabildodelanzarote.com (link: Centro de Datos).

Asimismo, el Consejo de la Reserva de Biosfera¹⁴ se ha manifestado mayoritariamente y en repetidas ocasiones a favor de implantar una medida

¹¹ Informe jurídico emitido por Enrique Arnaldo Alcubilla, el 30 de diciembre de 2003.

¹² Todas estas dudas podrían aclararse solicitando informe al Consejo Consultivo de Canarias antes de emprender cualquier iniciativa política o institucional.

¹³ Ver las Encuestas a Turistas y las Encuestas de temas Insulares que ha venido realizando en los últimos años el Centro de Datos del Cabildo de Lanzarote.

¹⁴ Órgano desconcentrado y de carácter consultivo del Cabildo de Lanzarote en el que están representados los grupos políticos de la Corporación, la Administración del Estado, la Comunidad Autónoma, las dos Universidades canarias, los ayuntamientos y los principales agentes económicos y sociales de la isla. Cuenta con el asesoramiento de un comité de expertos integrados en un Gabinete Científico.

que desactive el potencial de crecimiento turístico futuro y que aborde los problemas medio ambientales de la isla¹⁵.

6. Los compromisos del proyecto *Life Ecotasa*.

El proyecto *Life Ecotasa* concluye en octubre de 2004. En su segunda fase contempla la selección y simulación del funcionamiento de la medida propuesta, en la que los turistas tendrán la posibilidad de elegir las acciones a financiar con los fondos recaudados por el órgano competente que es el Consejo de la Reserva de la Biosfera, mientras no se ponga en marcha otro.

La simulación práctica consiste en recaudar virtualmente los fondos pulsando la opinión de los turistas sobre el destino final, decisión que corresponderá al Consejo de la Reserva de Biosfera. Algunos ejemplos del empleo son: tratamiento de residuos, reconversión ecológica del transporte, planes de recuperación de especies y hábitat, inspección regular de obras y licencias urbanísticas...

Hasta la conclusión del proyecto, deberá instrumentalizarse legal y técnicamente la medida, definiendo la titularidad, el ámbito de aplicación y el sujeto pasivo del tributo, la cuantía recaudada, el destino de los fondos y las vías de control social.

7. Definición de la propuesta: Aumento del IGIC.

A la vista de que ni la población local ni la turística pone objeciones a la instrumentalización de una medida extraordinaria a los fines previstos, y a la vista de las dificultades que entraña la creación de un impuesto turístico –tanto a la entrada a la isla como en las pernoctaciones–, y, por último, a la vista del informe jurídico antes citado al final del epígrafe número 4, se ha optado por esta última solución, que consistiría en un aumento de los tramos a aplicar por el Impuesto General Indirecto de Canarias –equivalente al Impuesto sobre el Valor Añadido en el resto del territorio peninsular español– a los establecimientos alojativos de la isla.

Análisis y descripción del mecanismo:

¹⁵ Un informe realizado por el Centro de Datos del Cabildo ha obtenido la opinión de los principales agentes representados en el Consejo sobre la posible implantación de un impuesto turístico.

Titularidad:

Gobierno de Canarias.

Ámbito de aplicación:

Isla de Lanzarote. De aplicación potestativa en cada isla, a petición expresa de su Cabildo.

Sujeto pasivo:

Población turística que pernocta en los establecimientos alojativos de la isla.

Cuantía recaudada:

Estimando en 0,50 € por turista y día la recaudación de la nueva figura, para una estacionalidad media de 8 días¹⁶, se producirían ingresos anuales por un importe aproximado de **8 millones €**¹⁷.

Destino de los fondos:

Tanto a indemnizar a los propietarios de suelo turístico clasificado dentro del Plan Insular de Ordenación Territorial –PIOT–, mediante justiprecio concertado, como a resolver los problemas medio ambientales de la isla. El 80% de los fondos se aplicará a recatar derechos edificatorios, mientras que el 20% restante se destinará a mejoras en el medio ambiente, en sentido estricto, lo cual requiere acotar estatutariamente qué se entiende por mejoras en el medio ambiente.

Vía de control social:

Se garantiza mediante un firme y riguroso compromiso político y social, estableciendo a tal fin férreos mecanismos legales, de supervisión y de control, de forma que los fondos sean transferidos a una entidad que los gestione correcta y transparentemente, afectándolos a los fines indicados, en la que estén representados los grupos políticos del Cabildo, todos los ayuntamientos, los empresarios turísticos y los principales agentes sociales implicados con el medio ambiente. Inicialmente, el propio Consejo de las Reserva de la Biosfera de Lanzarote podría ser el destinatario de los fondos mediante transferencia directa de la Comunidad Autónoma, afectándolos a los fines descritos. Ello daría lugar a que contaran con su propia cuenta en

¹⁶ Aproximadamente esta cantidad sería la recaudada por cada turista, con independencia de que el impuesto grave la pernoctación, el acceso a la isla o cualquier otro hecho imponible. Para el supuesto de que opte por gravar el acceso a la isla, además de que se descontaría a los residentes como se hace en la actualidad, véase el Informe jurídico sobre la gestión sostenible de los flujos turísticos en puertos y aeropuertos: el caso del Aeropuerto de Lanzarote.

¹⁷ Esta cantidad se aproxima al 5% de los Presupuestos Generales del Cabildo Insular para 2004.

los Presupuestos Generales del Cabildo, siendo fiscalizados por la Intervención General y la Secretaría General de la Corporación.

Procedimiento:

El procedimiento a seguir hasta conseguir modificar el IGIC consistiría en conseguir que el Parlamento autónomo de Canarias apruebe una modificación de la Ley reguladora del impuesto citado, de tal manera que, quizá mediante la simple adición de una Disposición Adicional, se autorice la aplicación de un aumento del tramo que grava la prestación de servicios en los establecimientos alojativos de una isla a aquellos Cabildos Insulares que expresamente lo soliciten, y sólo a los fines descritos.

Modificación legal:

Tanto la iniciativa del Gobierno canario –previo acuerdo del Consejo de Gobierno– como del Cabildo Insular –previo acuerdo del Pleno de la Corporación–, daría lugar a un texto con un único artículo, de adición, quizá en forma de Disposición Adicional, cuya redacción podría ser, aproximadamente, la siguiente:

“A petición de un Cabildo, el Gobierno de Canarias autorizará el aumento del tramo que se aplica a los establecimientos alojativos de una isla en concepto de prestación de servicios por pernoctación, por una cuantía no superior al 20%, que será recaudada por la Hacienda Pública Canaria y transferida a la isla trimestralmente, cantidad que será destinada exclusivamente, de un lado, a rescatar derechos edificatorios que no puedan ser desactivados por las vías administrativas y jurídicas ordinarias, y, de otro lado, a conservar y mejorar el medio ambiente.”¹⁸

Esta vía tiene la ventaja de su sencillez, pudiendo conseguirse bien mediante una iniciativa del Gobierno autónomo de Canarias ante el Parlamento canario, bien mediante una Proposición de Ley presentada por el Cabildo de Lanzarote ante el Parlamento de Canarias en ejercicio de la iniciativa legislativa que el Estatuto de Autonomía de Canarias reconoce a los Cabildos.

De otra parte, goza de la ventaja adicional de que no se requiere montar un operativo de recaudación, ya que se aprovecharía la red existente de que dispone la Comunidad Autónoma de Canarias. De igual modo, no se precisa que las empresas que lo liquiden adquieran nuevos hábitos o

¹⁸ Esta redacción es meramente indicativa, a la espera de evacuar consultas jurídicas.

rellenen nuevos formularios, utilizando exactamente los mismos mecanismos hoy en vigor.

Sistema de recaudación:

El proceso sería el siguiente:

- Al abonar su pernoctación, el cliente paga una cantidad adicional, que aparece en su factura.
- En lugar de aplicar el tipo hoy previsto en concepto de IGIC, la empresa alojativa le factura al cliente el plus autorizado.
- En el momento de recibir su factura, al cliente se le entrega un folleto explicativo de las razones del plus impositivo, detallando a qué fines se aplican y cómo se gestiona.
- Regularmente, se realizaría una encuesta a turistas en la terminal de salidas del Aeropuerto en la que el turista podría marcar los fines medio ambientales a los que les gustaría que se destinara dicho plus.
- La empresa alojativa declara trimestralmente por IGIC, realizando los ingresos a las Agencias Tributarias Insulares o a través de entidades financieras concertadas.
- La Agencia Tributaria del Gobierno de Canarias discrimina informatizadamente dicho plus y lo transfiere trimestralmente a la cuenta habilitada expresamente a tales fines.

Debe subrayarse que la medida deberá ser arbitrada por la Comunidad Autónoma, aprobada por el Parlamento de Canarias, de ámbito insular y de aplicación potestativa, y no obligatoria, por cada Cabildo.

8. Otras medidas fiscales complementarias.

A pesar de las dificultades tecno-jurídicas antes expresadas, se ha visto la conveniencia de intentar instrumentalizar dos medidas complementarias a la descrita (aumento del IGIC), de forma que la fiscalidad ambiental en Lanzarote a los fines descritos consistiría en un paquete de tres medidas.

- Instaurar una tasa a la entrada en la isla por un importe aproximado de 3 € que se incorporaría al precio global del billete, incorporando el descuento del 33% ya existente para los residentes.

Esta medida aportaría unos 6 millones € anuales.

Su aplicación requiere la autorización del Ministerio de Fomento del Gobierno del Estado.

- Incrementar el tipo impositivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles para las segundas residencias con fines turísticos, lo que podría aportar unos 2 millones de € anuales adicionales.
Su aplicación requiere una modificación de la Ley de Haciendas Locales por el Congreso de los Diputados.

9. Algunas ventajas añadidas.

Redistribución de la renta. Además de una finalidad recaudatoria a los fines apuntados, el nuevo impuesto turístico deberá tener una clara intención de redistribuir la renta y la riqueza intersectorial e intermunicipalmente mediante nuevas políticas locales de corte medio ambiental¹⁹. Por otro lado, debe perseguir con su aplicación reorientar aquellas conductas que ocasionen daño al patrimonio natural.

Paquete de medidas. Además del nuevo impuesto, el Cabildo y los ayuntamientos podrían establecer figuras complementarias o mejorar las preexistentes ya no con fines recaudatorios, sino disuasorios para corregir conductas negativas, de manera que se graven espectacularmente las actividades nocivas para el medio ambiente como, por ejemplo, contaminación atmosférica y acústica o la generación de residuos sólidos y líquidos contaminantes. Se conseguiría así atacar la deleznable idea de que tiene derecho a contaminar quien tiene recursos para pagar.

Otras ventajas. El sistema integrado como el que se propone permitiría corregir las externalidades derivadas de la expansión de la industria turística en la isla, justificándose por ello la intervención pública. La acción generaría beneficios sociales además de revalorizar y patrimonializar los recursos naturales y culturales, eso sí, pensando siempre en mejorar la calidad de vida desde la perspectiva de la sostenibilidad. De otro lado, robustece el sector público y genera inversión de utilidad pública y empleo cualificado, siendo por otro lado incalculables las ventajas promocionales positivas que estos compromisos podrían generar en el ámbito de la Unión Europea.

¹⁹ Este planteamiento ayudaría a superar en parte el viejo debate insular sobre la Carta Municipal y la diferenciación del potencial recaudatorio e inversor entre municipios turísticos y no turísticos.

10. Conclusiones.

Con esta medida, quedarían teóricamente resueltos los dos problemas apuntados en un plazo temporal inferior a los 30 años, al alcanzarse una recaudación estimada de 16 millones € anuales (**480 millones € en 30 años**). En cualquier caso, ello permitiría rebajar extraordinariamente el actual techo alojativo fijado por el PIOT en 1991, evitando el definitivo desbordamiento de la capacidad de carga insular y el irreversible deterioro del patrimonio medio ambiental de Lanzarote.