

Observatorio Medioambiental

ISSN: 1139-1987

<http://dx.doi.org/10.5209/OBMD.85279>EDICIONES
COMPLUTENSE

Evolución y fiscalidad del turismo sostenible de las Islas Baleares

María Luisa Berastain Caballero¹

Recibido: 11 de septiembre del 2022 / Enviado a evaluar: 12 de septiembre del 2022 / Aceptado: 12 de diciembre del 2022

Resumen. El turismo en las Islas Baleares ha vivido un crecimiento sin precedentes, transformándose en uno de los destinos turísticos más conocidos del mundo. Este desarrollo ha traído consigo una serie de consecuencias, desde sociales y ambientales hasta legales. La fiscalidad del turismo en el territorio de las Islas Baleares ha ido evolucionando con el paso del tiempo para adaptarse a las necesidades nacientes, pudiendo convertirse en una útil herramienta de protección ambiental. Gracias al análisis de la evolución de la fiscalidad del turismo sostenible de las Baleares estudiaremos futuras propuestas para la Comunidad Autónoma.

Palabras clave: MedioAmbiente; turismo sostenible; fiscalidad; Islas Baleares.

[en] Evolution and taxation of sustainable tourism in the Balearic Islands

Abstract. Tourism in the Balearic Islands has experienced unprecedented growth, becoming one of the best-known tourist destinations in the world. This development has brought with it a series of consequences, from social and environmental to legal. The taxation of tourism in the territory of the Balearic Islands has evolved over time to adapt to emerging needs, and can become a useful tool for environmental protection. Thanks to the analysis of the evolution of the taxation of sustainable tourism in the Balearic Islands, we will study future proposals for the Autonomous Community.

Keywords: Environment; sustainable tourism; taxation; Balearic Islands.

[fr] Évolution et fiscalité du tourisme durable aux Baléares

Résumé. Le tourisme dans les îles Baléares a connu une croissance sans précédent, devenant l'une des destinations touristiques les plus connues au monde. Cette évolution a entraîné une série de conséquences, tant sociales et environnementales que juridiques. La fiscalité du tourisme sur le territoire des îles Baléares a évolué au fil du temps pour s'adapter aux besoins émergents et peut devenir un outil utile pour la protection de l'environnement. Grâce à l'analyse de l'évolution de la fiscalité du tourisme durable dans les îles Baléares, nous étudierons des propositions futures pour la Communauté autonome..

Mots-clés: Environnement; tourisme durable; Imposition; Les îles Baléares.

¹ Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (Francia).

E-mail: mlberastain@hotmail.com

Cómo citar. Berastain Caballero, M.L. (2022). Evolución y fiscalidad del turismo sostenible de las Islas Baleares. *Observatorio Medioambiental*, 25, 91-112.

Sumario. 1. Introducción. 1.1. Evolución del turismo en las Islas Baleares. 1.2. Evolución pensamiento población: consecuencias sociales del crecimiento masivo del turismo. 2. Consecuencias legales y ambientales del crecimiento turístico acelerado. 2.1. Consecuencias ambientales. 2.2. Evolución legislativa como respuesta al descontento social y al detrimento ambiental. 3. Análisis y comparativa de las medidas fiscales vigentes en las Islas Baleares. 3.1. Análisis sistemático. 3.2. Comparativa con la Comunidad Autónoma de Cataluña. 4. Propuestas. 5.1. Propuesta de la Unión Europea. 5.2. Propuestas a nivel Autonómico. 6. Conclusiones.

1. Introducción

1.1. Evolución del turismo en las Islas Baleares

Originariamente, las Islas Baleares se dedicaban a la exportación y producción de productos agrícolas y manufactureros. La necesidad de reinventar su industria llevó a que sus empresarios locales propulsasen el sector hotelero y turístico a través de la mejora de infraestructuras y servicios².

Todo ello despegó durante el siglo XX, con los primeros hoteles en Mallorca y la constitución de revistas turísticas; la primera conocida como; el Fomento del Turismo en 1905. Entre 1900 y 1930 comienza el desarrollo precoz, alcanzando hasta 131 establecimientos turísticos. A esto, se le la aprobación del Plan de Estabilización Económica de 1959, cuyas medidas económicas contribuyeron a la liberación de economía las Islas. Con lo cual, el sector hotelero llega y surge en Mallorca antes de la Primera Guerra Mundial, pero, se consolida al final de esta gracias al importante impulso que recibe su atractivo.

Los agentes clave en el desarrollo de este fueron, el sector empresarial y las autoridades públicas que impulsaron el desarrollo del turismo³. Se trataba de una actuación conjunta, sin embargo, no se alcanzó el objetivo principal que era atraer las clases más adineradas como se pretendía, sino que se creó una oferta de precios asequibles que atrajo a las clases medias.

Los años de esplendor datan de entre 1960 y 1974, en la cual se inicia el periodo de turismo conocido como el turismo de masas alcanzando un ritmo de crecimiento como nunca en la historia⁴, acrecentado por la creación de aeropuertos y la llegada de

² Martín Bosch, Mayte, (2018), El desarrollo turístico de Baleares. La etapa de formación, 1900-1940

³ Francisco Colom Montero (2014), Las primeras fases del turismo de masas: el caso de baleares 1955-1975.

⁴ Luciana Melo Pereira, Margarita Barrera Cañellas y Javier Franconetti Manchado: “La presión turística y el proceso de gentrificación: un análisis de Palma de Mallorca-España”, Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (enero 2021)

los cruceros⁵. Además, se acondicionaron las vías interiores de las islas, fomentando la red viaria insular, y las redes de carretera⁶. La incalculable belleza de las Baleares, junto con la nueva oferta a precios asequibles consiguió disparar la llegada de los turistas.

Las islas evolucionaron de acuerdo con un modelo turístico masivo, que requería un acondicionado de sus infraestructuras, redes y modelo económico para satisfacer la demanda de los turistas. Por supuesto, no todas las corrientes de pensamiento son positivistas, ni apoyan el modelo de crecimiento acelerado, sino que existe una vertiente contraria.⁷

En los últimos 20 años, las Islas han atraído un 48,2 % más de turistas, y han pasado de los 11,1 millones del año 2000 a los 16,4 del año 2019⁸. Todo esto compaginado con la aparición de la pandemia asociada a la COVID-19, la cual paralizó la actividad mundial, y que derivó en tendencias de acelerar la transformación del turismo en busca de una mayor creación de valor económico, social y ambiental.

El archipiélago recibió este mismo junio, 2022, casi 2 millones de turistas internacionales, un 198,5% más que en junio de 2021, acompañado de un gasto turístico de 2.177 millones de euros, lo que representa un 195% más que en 2021.

Este desarrollo acelerado y desmedido no queda libre de consecuencias, sino que trajo consigo un deterioro ambiental vasto. Desde la gestión de residuos, hasta la erosión de los suelos y la degradación marina, las islas empezaron a degradarse a un ritmo bastante acelerado, junto con una evolución del pensamiento de la población. A continuación, vamos a estudiar la evolución social que ha acompañado todo este proceso, para poder entender como el crecimiento turístico ha afectado a sus residentes y ha provocado que nazca en ellos un sentimiento proteccionista hacia el medio ambiente.

1.2. Evolución pensamiento población: consecuencias sociales del crecimiento masivo del turismo

La intensidad de la actividad turística acarrea consecuencias, ya no solo ambientales o económicas, sino que también sociales. Concretamente, la ciudad de Palma es la que soporta más presión de todas las Baleares, cosa que se refleja en las actividades diarias y comunes de la ciudad: atascos en las carreteras, calles y avenidas saturadas,

⁵ Ballesteros Esther, (25 diciembre de 2021), Limitar los cruceros en Baleares, El Diario.

⁶ Ballesteros Esther, (25 diciembre de 2021), Limitar los cruceros en Baleares, El Diario.

⁷ Luciana Melo Pereira, Margarita Barrera Cañellas y Javier Franconetti Manchado: “La presión turística y el proceso de gentrificación: un análisis de Palma de Mallorca-España”, Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (enero 2021)

⁸ Illes Balears. Decreto ley 3/2022, de 11 de febrero, de medidas urgentes para la sostenibilidad y la circularidad del turismo de las Illes Balears.

aumento de los precios y revaluación de las zonas de residencia⁹. Se han realizado a lo largo de los años, una enorme cantidad de encuestas, estudios e informes. No solo son las ciudades las que están sometidas a esta presión, sino que también su bahía, y el Mar Mediterráneo que las envuelve.

En **2003**, a raíz de un “Estudio sobre las actitudes y percepciones de la población residente sobre el desarrollo turístico balear” presentado por el Centre d'Investigacions i Tecnologies Turístiques, CITTIB, se demuestra que el 30% de la población de las islas consideraban que los efectos negativos superan los efectos positivos que conlleva el modelo turístico balear¹⁰. Solo un 21% es contrario a este movimiento, siendo considerados como “críticos radicales” ya que defienden el cambio total del modelo turístico de las islas Baleares, reduciendo el número de turistas y aumentando la calidad de la oferta turística¹¹. El criterio que tienen todos los entrevistados en común desde 2003 hasta 2022, es el hecho de que se debe promover y favorecer la desestacionalización del turismo.

El Estudio IMPACTUR Illes Balears **2009**, destaca por su importancia debido a que España se encontraba en un contexto de crisis, y este demostraba que a pesar de ello el turismo balear seguía siendo un pilar de la economía, representando el 43,2% de la economía de las Illes Balears¹².

El Ecobarómetro realizado en **2016**, estudio de opinión pública que estudia la conciencia ambiental de la población balear a través de encuestas, constataba que un 52,5 % de los encuestados consideraban que la masificación turística es uno de los problemas ambientales principales de las Baleares, y la llegada de turistas es excesiva¹³. Lo interesante de dicho artículo es la comparativa que realiza con años anteriores, y como ha evolucionado hasta la fecha del artículo, ordenándose las preocupaciones ambientales de los encuestados en un ranking, y analizando las variaciones entre los puestos. Como conclusión del Barómetro 2016, masificación, agua y limpieza eran los temas de mayor preocupación. A pesar de estos admiten ser conscientes de que el turismo es la fuente de riqueza que sustenta la economía de las

⁹ Luciana Melo Pereira, Margarita Barrera Cañellas y Javier Franconetti Manchado: “La presión turística y el proceso de gentrificación: un análisis de Palma de Mallorca-España”, *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, (enero 2021). En línea: <https://www.eumed.net/es/revistas/contribuciones-ciencias-sociales/enero-2021/presion-turisticagentrificacion>.

¹⁰ M.Juncosa (febrero 2003). *Diario Última hora*, En línea: <https://www.ultimahora.es/noticias/local/2003/02/18/739177/el-30-de-los-baleares-creen-que-los-efectos-negativos-del-turismo-superan-a-los-positivos-1.html>

¹¹ Idem.

¹² Exceltur. *Estudio de Impacto Económico del Turismo: IMPACTUR© Illes Balears 2009*. En línea: <https://www.excultur.org/wp-content/uploads/adjuntos/Impactur%20Illes%20Balears%202009%20web.pdf>

¹³ Elena Soto (octubre 2016). *Radiografía del medio ambiente en Baleares*. *Diario El Mundo*. En línea: <https://www.elmundo.es/baleares/2016/10/05/57f4c2b7e2704e70578b4603.html>

islas. De lo cual se extrae un tono de conformidad y resignación, aceptando por lo tanto que es el único modelo económico que las islas pueden conocer.

En **2018**, Palma de Mallorca batía los récords entre las ciudades españolas con mayor ratio de presión turística en relación con la población residente y la superficie urbana.

El Instituto Balear de Estadística, este año **2022**, afirma que las Islas Baleares batieron sus récords acogiendo el mayor número de turistas de la historia, durante el mes de abril. El 15 de abril del 2022 en las Baleares se registraron un 62,8% más personas que la misma fecha hace 25 años. El 9 de mayo 2022, por primera vez en la historia del archipiélago balear, el conocido como el crucero más grande el mundo conocido como ‘‘Wonder of the seas’’ llegó a la bahía de Palma de Mallorca, dejando detrás una columna de humo, y un enorme daño ambiental. Grupos políticos y asociaciones medio ambientales iniciaron una protesta por la degradación ambiental que había supuesto la estancia en el puerto.

En conclusión, podemos constatar a través de estos pocos datos que, en cuestión de 20 años, el modelo de turismo en las Baleares ha cambiado radicalmente, y con él la mentalidad de su población. Desde buscar considerar que es un modelo próspero y sostenible, a no aguantar la presión a la que están sometidos a diario, los residentes cada vez manifiestan más su descontento, y se resignan a aceptar el destino al que están sometidas las islas.

2. Consecuencias legales y ambientales del crecimiento turístico acelerado

2.1. Consecuencias ambientales

Estos informes de naturaleza principalmente técnica aportan información muy valiosa y detallada sobre las circunstancias ambientales. En lo que respecta las aguas marítimas de las Baleares, en **2006**, se publicaron los resultados de ciertos análisis, de acuerdo con los requisitos de la Unión Europea, y se publicó que, tres playas en Baleares no pasaban dicho examen.

En **2012**, Greenpeace emitió un informe sobre la situación económica y ambiental sobre la costa literal que resulta bastante esclarecedor. Manifiesta la gravedad de la situación ambiental que viven las islas, y como esta actividad ha provocado una necesidad frente a los recursos exógenos, dependiendo cada vez más de factores externos al territorio para perpetuar con la tradición de ocupación masiva, ya sean cruceros, potabilizadoras, etc. A raíz de la urbanización, aumenta la demanda de agua lo que va directamente ligado a la degradación de los acuíferos, calidad paisajística, la erosión del suelo en amplias zonas de Mallorca, el retroceso del sector agrícola tradicional hasta posiciones marginales, entre otros. A todo esto, se le añade por supuesto, el aumento de emisiones de CO₂ puesto que va de la mano del aumento del

consumo de energía que requiere el creciente modelo balear, y por supuesto, el aumento de residuos urbanos aparejado de una incapacidad para su correcta gestión ambiental¹⁴. El sistema económico balear no internaliza las pérdidas subidas por los recursos naturales, y, por lo tanto, la contabilidad que presenta no es la realidad económica ya que no se está teniendo en cuenta las externalidades que el turismo causa en la economía balear. Regulando el turismo de las Baleares, se podría regular el deterioro ambiental, convirtiéndolo en un destino verde y sostenible.

En marzo de **2022**, el Ayuntamiento de Pollença presentó un estudio sobre el estado del fondo marino de la bahía de Pollença, encomendado a una organización sin ánimo de lucro dedicada a la protección del mar Balear. Se identificaban cinco causas en la Bahía de Pollença que urgen de una remediación; los derrames y filtraciones causados por aguas residuales, el hecho de que se sustituye y repone arena, la baja movilidad oceanográfica, un exceso de fondeos y presión náutica, y por último el exceso de basura presente en la zona. En conclusión, la bahía de Pollença es uno de los ejemplos claros de que el territorio balear se encuentra al límite de la carga ecológica debido a la presión que deben aguantar por parte de las embarcaciones, y la cantidad de residuos voluminosos que se encontraron, como es el caso de las estructuras utilizadas para el fondeo permanente. Este informe es solo un ejemplo de una situación común en las Baleares, y una necesidad imperiosa de protección ambiental y mejora de la regulación. Para ello se formulan propuestas, con el objetivo de mitigar las consecuencias, realizar un plan de gestión que coordine actuaciones efectivas asegurando el cumplimiento de las leyes.

Aunque la naturaleza del examen no sea la misma, la concienciación presente en la actualidad es fruto de la evolución hacia un pensamiento más consciente y proteccionista.

En lo que respecta los cruceros, actualmente causan importantes daños a las aguas, a la atmósfera, producen una enorme cantidad de residuos a bordo que van a ser incorrectamente gestionados, destrucción de la biodiversidad y construcción de infraestructuras invasivas. El impacto ambiental que produce uno de ellos es equiparable a una ciudad de 5000 habitantes¹⁵. Es más, el 24% del total de los desechos sólidos de los océanos provienen de los cruceros¹⁶. Y es que, un crucero de proporciones medianas, para unas 3.000 personas, genera una media de 1.000 toneladas de residuos al día de los cuales una gran cantidad acaban en el mar. Estos residuos se traducen en aguas grises, aguas negras, sentinas, kilogramos de basura y

¹⁴ Destrucción a toda costa 2012 Informe sobre la situación económica y ambiental del litoral. (2012). Greenpeace.

<http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/costas/BALEARES-REFE-2012.pdf>

¹⁵ OCEANA. *CONTAMINACIÓN POR CRUCEROS*. (2004, junio). https://europe.oceana.org/sites/default/files/reports/cruise_ships_pollution_Jun2004_SPA.pdf

¹⁶ Fernández Duménigo, 2008.

residuos tóxicos¹⁷. En lo que se refiere al consumo energético, el consumo de un crucero es equivalente a 12.000 vehículos, sin embargo, el combustible empleado por estos buques llega a ser hasta 50 veces más tóxico que el empleado habitualmente por los vehículos.

En **2017** Palma de Mallorca logró la segunda ciudad más contaminada de Europa, con 28 toneladas de SO₂ emitidas por los buques¹⁸. Otro estudio de la misma plataforma revela que, los cruceros en 2018 y principios del 2019, consumieron durante su estancia en puerto y sin tener en cuenta la travesía; un total de 67.000 toneladas de fuel, una cifra muy similar a la cantidad de combustible que el Prestige vertió tras su hundimiento.- Esta no es la única fuente de contaminación de las aguas baleares, sino una más. Y es que, en **2018**, el Juzgado de Instrucción 12 de Palma, inició la investigación sobre una posible contaminación ilegal por vertidos de aguas gestionados por la empresa pública de ámbito municipal Emaya, y el Ministerio Público en la bahía de Palma. El vertido de estos residuos, a día de hoy, han provocado la desaparición del 37,8% de las praderas de posidonia y el riesgo de daños sobre la salud de los bañistas actualmente es muy alto.

En lo que respecta la aviación, en **2022**, entre los meses de enero a mayo, el aeropuerto de Mallorca Son Sant Joan, alcanzaba el tercer puesto en la red aeroportuaria de Aena. Ha alcanzado los 7,9 millones de pasajeros lo cual supone la recuperación del 90% de pasajeros con respecto a 2019 prepandemia, y ni siquiera era la temporada alta. Se alcanza un total de 69.200 aterrizajes y despegues entre enero y mayo.¹⁹

2.2. Evolución legislativa como respuesta al descontento social y al detrimento ambiental

El alarmante crecimiento turístico, y sus respectivas consecuencias ambientales, ha derivado en una clara necesidad de la adopción de disposiciones legales. Como regla

¹⁷ OCEANA. *CONTAMINACIÓN POR CRUCEROS*. (2004, junio). https://europe.oceana.org/sites/default/files/reports/cruise_ships_pollution_Jun2004_SPA.pdf

¹⁸ Ballesteros, E. (2022, 26 mayo). *Limitar los cruceros en Baleares: el eterno debate de la masificación y el impacto medioambiental*. ElDiario.es. Recuperado 6 de septiembre de 2022, de https://www.eldiario.es/economia/limitar-cruceros-baleares-eterno-debate-masificacion-impacto-medioambiental_1_8609047.html#:~:text=Contaminaci%C3%B3n%20y%20masificaci%C3%B3n&text=Y%2C%20seg%C3%BAn%20revela%2C%20en%202017,cruceros%20expulsaron%2032%2C8%20toneladas

¹⁹ Moneo, M. B. (2022, 10 junio). *Aeropuerto de Palma: récord de tráfico este sábado con cerca de mil vuelos*. Diario de Mallorca. Recuperado 6 de septiembre de 2022, de <https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2022/06/10/aeropuerto-palma-record-trafico-sabado-67145771.html>

general, se busca subsanar los daños ya causados a las islas, además de prevenir y evitar los futuros, usando su carácter sostenible para mejorar la calidad de la oferta y la propia actividad turística. La primera Ley en la cual se plasma en la exposición de motivos el turismo como una actividad perjudicial y responsable del desgaste ambiental data de 1991. Se trataba de la ***Ley de 12/1991, del 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente***, en su exposición de motivos, describe el cuidado del medio ambiente como una necesidad, una acción preferente, respondiendo a la necesidad a nivel comunitario. Su objetivo es educar, y promover el respeto y evitar actuaciones contaminantes y nocivas contra el medio ambiente²⁰. A estas conductas susceptibles de causar perjuicio al medio ambiente se les van a aplicar medidas económicas, es decir, tributarias, tratando de compensar el daño ambiental. El ***impuesto*** se aplicaba a todas aquellas instalaciones que incidiesen en el medio ambiente a través de su actividad mercantil, y se aseguraba de que los sujetos pasivos estuviesen correctamente delimitados para así evitar que repercutiesen en los ciudadanos. La Sentencia 289/2000 del Tribunal Constitucional del 30 de noviembre de 2000, a raíz de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, declaró la Ley inconstitucional en base al artículo 6.3 de la LOFCA. El Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente era realmente un impuesto sobre el patrimonio inmobiliario, coincidiendo la materia imponible de este con el Impuesto municipal sobre Bienes Inmuebles. La Comunidad Autónoma de las Illes Balears no podía gravar un hecho imponible ya gravado por los tributos locales, y se consideró que así lo habían hecho.

En 2012, entró en ***vigor la Ley 8/2012, del 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears***. Es en su exposición de motivos que se plasmaba la necesidad urbanística existente en las Baleares, resultado de un crecimiento turístico abrupto y desordenado. Desde los años sesenta la época de auge turístico conllevó la construcción de una gran cantidad de infraestructuras destinadas a ser establecimientos turísticos, sin haberse llevado a cabo la planificación urbanística correspondiente. Las consecuencias fueron la construcción de forma desordenada a lo largo de todas las Islas. Los resultados de esta descoordinación normativa son una modernización de los alojamientos turísticos de forma irregular y poco constante. Lo que es cierto es que, esta falta de inversión provoca que la calidad y la imagen de la oferta empeore con el tiempo, que a su vez provoca que el precio de la oferta no pueda ir aumentando de acuerdo con las necesidades ambientales, sino bajando, necesitando cada vez más turistas para alcanzar los beneficios esperados, y necesitados.

Es en ***2001*** que nace la primera medida fiscal, con la ***Ley 7/2001 del Impuesto sobre las Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento***, destinada a la dotación del Fondo para la Mejora de la Actividad Turística y la Preservación del Medio

²⁰ Islas Baleares, 1991. Ley de 12/1991, del 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente.

Ambiente, entra en vigor lo que popularmente se denominará como la ‘‘Ecotasa’’. En su primer artículo se plasma el objeto de esta nueva y polémica ley, y consistía en crear un impuesto a las estancias de empresas turísticas de alojamiento con el fin de dotar de recursos el Fondo destinado a rehabilitar los espacios turísticos y naturales, y así mejorar la calidad de la actividad turística preservando a su vez el medio ambiente. La entrada en vigor de este impuesto supuso un movimiento de oposición por parte de los hoteleros puesto que vieron sus intereses empresariales directamente afectados, sin embargo, la disposición entró igualmente en vigor. El fin de esta Ley llegó con el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno. El Tribunal Constitucional suspendió la vigencia y aplicación de la norma en virtud del artículo 161 de la Constitución. Los fundamentos eran la existencia de una doble imposición con respecto al IVA y al IAE²¹.

En 2005, entró en vigor la *Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas*. Se preveía un impuesto sobre la circulación de vehículos de arrendamiento sin conductor. El objeto del impuesto es gravar la capacidad de pago que se pone de manifiesto a través la realización de un arrendamiento de un vehículo con el fin de circular por el territorio de aplicación del impuesto, Baleares, mientras se favorecen conductas que preserven el entorno medioambiental.

La Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible, entró en vigor tras subsanar las deficiencias constadas por el Tribunal Constitucional con su predecesora. El contexto de 2016 es más similar al que nos encontramos actualmente; la actividad turística es el núcleo de la economía balear, alcanzando niveles de explotación excesiva de los recursos tanto territoriales, como ambientales, y la precariedad laboral que ello ha conllevado. Este impuesto tiene un carácter finalista ya que afecta a los ingresos recaudados; se destinarán al desarrollo y protección del medio ambiente y el turismo sostenible.

Actualmente, este tipo de impuesto está normalizado alrededor de todo el mundo, y la Unión Europea lo clasifica como un impuesto ‘‘verde’’, y es que este rasgo no se viene a determinar por la afectación. A continuación, procederemos al análisis sistemático de este impuesto, y a compararlo con Cataluña, la otra comunidad española que lo aplica.

En 2019 con la llegada del COVID19 todos los sectores se vieron afectados, y el turismo Balear cayó en picado. Como reflejo de la preocupación generalizada que ello causó, la Agencia de Estrategia Turística de las Islas Baleares (AETIB) y la Euroregión Pirineos Mediterráneo, impulsaron un Fondo de Ayuda Euroregional,

²¹ El País. *Baleares aprueba la aplicación del primer impuesto que grava la entrada de turistas*. (2001, 10 abril). En línea: https://elpais.com/elpais/2001/04/10/actualidad/986890620_850215.html

dotado de 100.00 euros, en respuesta a la crisis generada y destinada al turismo²², destinados a la recuperación turística. Desde aplicaciones del pacto verde europeo, al desarrollo del turismo circular, y una guía de buenas prácticas como método de evaluación de los proyectos que fueran presentados, hasta una convocatoria pública para la elaboración de un libro blanco del turismo. A pesar de mencionarse la promoción del turismo sostenible, no se regulan las actuaciones para ello, ni se centran las medidas en dicho fomento, sino que más bien se centra innovación, la creatividad, competitividad dando por hecho que la sostenibilidad es un concepto inherente a estos principios.

La última disposición que ha entrado en vigor se trata de *la Ley 3/2022, de 15 de junio, de medidas urgentes para la sostenibilidad y la circularidad del turismo de las Islas Baleares*. Es la voluntad de promover un modelo de turismo sostenible y circular que lleva a la Comunidad a adoptar esta disposición y se dividirá en áreas que hay que tratar de forma prioritaria. Se implantan medidas cuyo objetivo es la reactivación económica y la modernización de establecimientos turísticos, así como medidas para poner fin a la obsolescencia de los apartamentos turísticos.

En la siguiente parte del trabajo, vamos a enfocarnos en las medidas fiscales de carácter ambiental que graven de alguna forma la actividad turística existentes en las Baleares.

El motivo será, estudiar su carácter ambiental, comprobando si alcanza los objetivos deseados, protege el medio ambiente, o si simplemente es una forma de hacer la oferta turística parecer más sostenible, atrayendo indirectamente más turistas. Para ello, procederemos al análisis sistemático y la comparativa con las medidas fiscales turísticas de misma índole adoptadas por su comunidad vecina; la Comunidad Autónoma de Cataluña.

3. Análisis y comparativa de las medidas fiscales vigentes en las Islas Baleares

3.1. Análisis sistemático

1.a) Impuesto sobre la circulación de vehículos de arrendamiento sin conductor

El impuesto sobre la circulación de vehículos de arrendamiento sin conductor entró en vigor con la *Ley 13/2005, del 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas*. El objeto del tributo es gravar la capacidad económica puesta de manifiesto a la hora de alquilar un vehículo en las Baleares, una actividad muy recurrente en el archipiélago. El **hecho imponible** es la circulación en el territorio de

²² El AETIB y la Euroregión impulsan un Fondo de Ayuda Euroregional para hacer frente a la crisis generada por la COVID-19 al sector turístico. (2020, 7 octubre). Recuperado en julio de 2022, <https://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?codi=4404414&coduo=2390298&lang=es>

las Islas Baleares de los vehículos a motor alquilados. **No quedarán sujetos** al impuesto los vehículos que sean objeto de arrendamiento por la misma persona durante más de tres meses durante el mismo año, ni los camiones, autobuses, camiones tractores, coches de minusválidos o vehículos especiales. Si el contrato no es únicamente de arrendamiento, sino que es de arrendamiento-venta, o tenga opción de compra, tampoco estará sujeto. Los vehículos que solo puedan destinarse al transporte de mercancías tampoco estarán sujetos.

Estarán **exentos** los vehículos cuyo combustible no derive de los hidrocarburos, ni aquellos cuyos gases de emisión no sean anhídrido carbónico, dióxido de carbono, dióxido de azufre o cualquier otro compuesto oxigenado de azufre, o dióxido de nitrógeno, o cualquier otro compuesto oxigenado de nitrógeno. Los vehículos eléctricos también estarán exentos. Son **sujetos pasivos a título de contribuyentes** las personas físicas, cualquiera que sea su residencia que pacten un contrato y circulen en el territorio de las Baleares con el vehículo a motor arrendado en dicho contrato. Existe una figura de **sustituto** del contribuyente, y se prevé, también, la posibilidad de responder **solidariamente** del ingreso del devengo aquellos que contraten en nombre propio para la utilización por el contribuyente. La **base imponible** estará constituida por una parte variable y una parte fija. La parte variable es el número de kilómetros recorridos y la parte fija son los días de duración del contrato, ambos realizados en las Baleares. El **tipo de gravamen** se obtiene por la aplicación de un tipo variable, según los kilómetros que se recorran, y por un tipo fijo, que corresponde a los días que dure el arrendamiento, y varían según el tipo de vehículo que sea. La **cuota fija** se ponderará según el número de conductores. Con la suma de la cuota variable y la cuota fija obtenemos la **cuota íntegra**, a la cual, se le aplican ciertas bonificaciones. Un 25% aplicable por circular con vehículos mixtos que funcionen con electricidad o derivados de los hidrocarburos. Un 50% si el vehículo tiene certificado ecológico expedido por la conserjería competente. Un 75% si es un vehículo mixto que funciona con electricidad y con carburante no derivado de hidrocarburos. Con el resultado de ello obtenemos la **cuota líquida**. El impuesto se **devengará** con el inicio efectivo de la circulación del vehículo arrendado por el contribuyente, es decir, el día de la puesta a disposición del vehículo.

Este impuesto releva de suma importancia ya que está gravando una de las conductas más perjudiciales para el medio ambiente, concretamente para el medio balear. Se trata de la circulación en vehículo. De los artículos previstos por la Ley se deduce la intención de gravar una conducta que causa emisiones a la atmósfera, puesto que no solo los tipos fijos y variables se determinan según la capacidad y el tamaño del vehículo, sino que las exenciones previstas son a aquellos vehículos que no causen emisiones contaminantes al medio ambiente. Además, al ser la figura de contribuyente aquel sujeto que alquile un vehículo durante un periodo inferior a tres meses, se entiende la voluntad de gravar a los turistas. En 2013, este impuesto fue objeto de una propuesta realizada por el Govern de les Illes Balears que lo modificaba para ser un impuesto que gravase el daño ambiental producido por el alquiler de estos vehículos, que estudiaremos junto con las propuestas al impuesto sobre estancias turísticas en las Baleares.

1.b) Impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears

El objeto de *la Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears y de medidas de impulso de turismo sostenible*, es como bien anticipa el enunciado, el de crear y regular el impuesto que gravará las estancias turísticas de las Baleares, pero a su vez regula el fondo que se crea a través de esta ley para favorecer el turismo sostenible, y la Comisión de Impulso del Turismo Sostenible.

En su artículo segundo, se recoge la ***naturaleza y afectación*** del impuesto, y es que, se define como un tributo directo, instantáneo y propio de las Baleares. Se define, también, como finalista, y con las sumas recaudadas se alimentará el fondo. El ***objeto imponible***, como normal general, se tratará de la capacidad económica de las personas físicas, que se pone de manifiesto en los establecimientos turísticos. Es un rasgo que tienen en común los países de Europa que aplican esta figura impositiva. El ***hecho imponible***, se compone por el número de estancias que realicen los turistas en establecimientos turísticos en el archipiélago balear. Se desarrolla una lista de establecimientos considerados turísticos, desde hoteles y apartamentos, hasta los cruceros. Se prevén ciertas ***exenciones***; los menores de 16 años, o aquellas estancias hechas por causas de fuerza mayor, aquellos que tengan que realizar la estancia por motivos de salud, o las que se realicen en estancias que hayan sido subvencionadas por programas sociales de las administraciones públicas de la Unión Europea. Los ***obligados tributarios*** serán aquellas personas físicas que realizan una estancia en un establecimiento turístico del territorio al que se aplica la Ley. En el supuesto de los cruceros, los contribuyentes son los pasajeros que se encuentran de tránsito. Aquellos titulares de las empresas que explotan los establecimientos turísticos serán considerados como sustitutos, y responden subsidiariamente, las personas o entidades que hagan reservas como mediadoras con los sustitutos. En el supuesto de los cruceros, responderá solidariamente los consignatarios que actúen a través de un contrato de agencia, o que actúan por cuenta del sujeto pasivo que realiza la estancia.

La ***base imponible*** se calculará a través del número de días que durará la estancia realizada por el contribuyente en un establecimiento turístico, aplicándole la cuota tributaria según el tipo. Es decir, cuota por tipo de establecimiento multiplicado por el número de noches, se obtendrá el total por persona. En lo que respecta las ***bonificaciones***, se prevé una del 75 % durante la temporada baja, y un 50% acumulable a la minoración anterior en caso de que la estancia sea superior a ocho días en el mismo establecimiento.

La Federación Empresarial Hotelera de Mallorca (FEHM), presentó con fecha 16 de septiembre de 2016, un recurso contencioso-administrativo al Tribunal Superior de Justicia de Baleares, contra esta disposición. La historia se repetía, peligrando la supervivencia de un impuesto tan necesario. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Baleares desestimó el recurso contencioso-administrativo con una sentencia de más de 30 páginas donde exponían los motivos de ello. **No se consideró que el impuesto afectase negativamente a la libertad de los ciudadanos, ni fuese**

contraria a los objetivos de la Unión Europea, que como mencionamos previamente, establecía unos mínimos para esta figura impositiva que fueron respetados y seguidos²³. El Tribunal también respondió a la Federación que el impuesto objeto de recurso, tiene una finalidad fiscal y no de tipo medioambiental, puesto que se gravan los ingresos obtenidos por la actividad turística, para favorecer un modelo más sostenible²⁴.

1.c) La Comisión de Impulso del Turismo Sostenible y los Planes Anuales

A través dinero recaudado gracias al impuesto anterior, la Comisión de Impulso del Turismo Sostenible aprueba Planes anuales dotados de objetivos ambientales y un presupuesto de millones de euros. El último plan aprobado, cuya aplicación será para 2023, cuenta con un importe de 138,8 millones de euros para financiar los proyectos presentados por organismos dependientes del Govern o propuestos por los Consejos Insulares y municipios de las islas²⁵. Se fijan una serie de prioridades a tener a priorizar en la actuación; la mitigación y adaptación al cambio climático, seguido del acceso a la vivienda aportando también soluciones a la emergencia habitacional, en tercer lugar: la economía azul sostenible, biodiversidad marina y ciencias del mar. Las tres siguientes prioridades serán, movilidad sostenible, economía circular y proyectos de investigación y desarrollo. La realidad, es que, las líneas prioritarias que marcan estos Planes, financiados con el dinero del turista contribuyente, aunque puedan reflejar una imagen de sostenibilidad y de voluntad de promover un turismo verde no parecen lograr alcanzar cambios sustanciales necesarios para verse reflejados en la calidad del medio ambiente. La clara evidencia a esta afirmación es que, en 2022, las Baleares baten los récords históricos de número de turistas, y deterioro ambiental.

²³ Vargas, A. (2016, septiembre). *Hoteleros de Mallorca interponen recurso contra el Reglamento de la ecotasa*. Hosteltur. https://www.hosteltur.com/118043_hoteleros-mallorca-interponen-recurso-contrareglamento-ecotasa.html

²⁴ Vargas, A. (2016, septiembre). *Hoteleros de Mallorca interponen recurso contra el Reglamento de la ecotasa*. Hosteltur. https://www.hosteltur.com/118043_hoteleros-mallorca-interponen-recurso-contrareglamento-ecotasa.html

25 CONSELLERIA DE MODEL ECONÒMIC, TURISME I TREBALL (JULIO 2022). La Comisión de Impulso del Turismo Sostenible aprueba el Plan anual de 2023. <https://www.caib.es/pidip2front/jsp/es/ficha-noticia/strongla-comisioacuten-de-impulso-del-turismo-sostenible-aprueba-el-plan-anual-de-2023-con-un-fondo-de-1388-millones-de-euros-para-nuevos-proyectosstrong>

4.Comparativa con la Comunidad Autónoma de Cataluña

Dentro del territorio español existen medidas fiscales con finalidad ambiental que no se encuentran en las Baleares, y podría ser necesaria su entrada en vigor. Para ello, vamos a utilizar otra Comunidad Autónoma; Cataluña.

El impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, recogida se creó por *la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.*

Se configura de una forma muy similar al impuesto balear, y es que, el *objeto imponible* es gravar la capacidad económica de las personas físicas que realizan estancias en establecimientos turísticos. Se añade una especificidad que el balear no tiene, y es que, el objeto de este impuesto es también internalizar las externalidades causadas por el turismo en zonas de alta concentración turística²⁶. Como hemos podido observar en los apartados anteriores, de consecuencias ambientales, las externalidades no se internalizan en el territorio balear (Greenpeace, 2012), lo cual crea una imagen de que el turismo balear es económicamente más viable, y provechoso, cuando realmente no se está teniendo en cuenta los efectos negativos ambientales en su economía.

El *hecho imponible* coincide con la Ecotasa balear, a excepción de que la lista y definición de los establecimientos es más extensa, al igual que las exenciones que coinciden plenamente. Los obligados tributarios, sustitutos y responsables solidarios, son también equivalentes. El *contribuyente* es, pues, aquella persona que realice una estancia en uno de los establecimientos previstos en el texto. Cataluña prevé que los *intermediarios* de empresas turísticas de alojamiento, así como los profesionales, empresas, operadores y entidades que comercializan servicios turísticos de alojamiento, deberán ejercer como *asistentes de la recaudación del tributo*. La *base imponible* sigue el mismo patrón, sin embargo, la cuota tributaria varía ya que prevé lo que se denomina tarifa especial lo que significa que se aplicará a las estancias realizadas dentro de un centro recreativo turístico, o sea un establecimiento localizado en áreas donde estén permitidos el juego y las apuestas. El *devengo* se sigue realizando al inicio de la estancia, y en el caso de los cruceros, en el momento que hace estala en Cataluña. En lo que respecta a la *gestión del impuesto*, los titulares de la explotación de los establecimientos, al ser sustitutos, deberán presentar autoliquidación del impuesto e ingresar las sumas debidas. Si existe un asistente, es decir un intermediario, al cual el contribuyente le ha realizado la reserva y en consecuencia pagado la reserva, será el obligado tributario en vez del titular del establecimiento, previo consentimiento de este. Al igual que en las Baleares, la

²⁶ BOE.es - BOE-A-2012-4730 Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos. (s. f.). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-4730>

afectación se destinará a dotar el Fondo para el fomento del turismo y atender las necesidades de este.

En Cataluña, se dio pues, una sentencia del Tribunal Constitucional resultado de un recurso de inconstitucionalidad, por la cual se establece que la sujeción de las estancias en cruceros turísticos al impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos no es una restricción injustificada a la libre circulación de personas y servicios al territorio nacional en virtud de los artículos 157.2 de la Constitución y 9.c de la LOFCA, en relación con el artículo 139.2 de la Constitución Española. No existe distinción entre los usuarios y operadores residentes en Cataluña o fuera de la comunidad autónoma. Ni siquiera se distingue entre extranjeros o nacionales²⁷. Además, la sentencia razona que es el legislador estatal el que prevé esta posibilidad de que Cataluña establezca este tipo de medidas en su territorio, en virtud del artículo 38.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales.²⁸

Por otra parte, Cataluña prevé más medidas de carácter fiscal destinadas a la protección del medio ambiente.

Es el caso del **Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, entra en vigor el canon del agua**, cuya naturaleza jurídica es la de un impuesto con finalidad ecológica. Con lo cual, el **hecho imponible** es el uso real o potencial del agua, se entiende cómo; uso y consumo del agua. Desde la captación, distribución, consumo, producción, hasta la emisión de contaminantes en estas, incluidas las actividades de tratamiento de aguas. Es decir, todo aquello que pueda repercutir en el uso y estado de las aguas.

En Baleares, existe igualmente un canon de saneamiento de aguas, el cual no se determina como un impuesto ambiental, ni tiene objetivos ambientales. Grava así, el vertido de aguas residuales, de forma que se calculará la base imponible a partir de la cuota variable por metro cúbico.

Esto es otro ejemplo de que, Cataluña, prevé no solo una mayor cantidad de medidas fiscales, sino que el abanico que posee es de **carácter ambiental**. A pesar de la similitud de algunas figuras entre las dos Comunidades, Cataluña lleva al siguiente nivel la voluntad de desincentivar las conductas contrarias al medio ambiente, ya sea por su población, como por los turistas. Ilustra, una vez más, la necesidad que tiene la Comunidad de las Islas Baleares de instaurar más medidas fiscales de carácter ambiental, pudiendo inspirarse de Cataluña.

Finalmente, prevé una medida que tendremos en cuenta en el resto del trabajo, se trata de la **Ley 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos de**

²⁷ Brunet, J. M. (2021, 10 junio). El Constitucional avala el impuesto de la Generalitat sobre los barcos de crucero. El País. <https://elpais.com/espana/catalunya/2021-06-10/el-constitucional-avala-el-impuesto-de-la-generalitat-sobre-los-barcos-de-crucero.html>

²⁸ Ídem.

nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear. Tomaremos de referencia el impuesto relativo a la aviación para, posteriormente, fundamentar nuestra propuesta.

El ***objeto imponible*** grava la emisión de óxidos de nitrógeno que emiten las aeronaves en vuelos comerciales tanto de pasajeros como de mercancías realizadas durante el despegue y aterrizaje (incluyendo el rodaje en pista, tanto de salida como de entrada al aeropuerto) en las pistas de los aeródromos. El motivo de ello es el riesgo provocado al medio ambiente.

No estarán sujetos, ni los vuelos efectuados por aeronaves medicalizadas, los vuelos de helicóptero para transportar enfermos, los vuelos destinados a servicios públicos.

Por otro lado, las ***exenciones***, se aplican a aeronaves con emisiones inferiores a dos kilogramos de óxido de nitrógeno por litro LTO, los vuelos en circunstancias excepcionales, de emergencia o de acciones específicas de apoyo donde se realizan campañas solidarias y humanitarias. Los ***sujetos pasivos***, a título de contribuyentes, son las compañías aéreas y las personas físicas y jurídicas que operan los vuelos originarios de un aeródromo de Cataluña.

La ***base imponible*** se calcula a partir de la cantidad en kilogramos de óxidos de nitrógeno emitida durante el ciclo LTO de las aeronaves durante el período impositivo. Se aplica una fórmula que tiene en cuenta los vuelos efectuados durante un periodo de tiempo, y el factor de emisión. Los factores de emisión vienen recogidos en una guía de inventarios de emisiones EMEP/EEA de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

La ***cuota*** se fija en 2,5 euros por kilogramo de óxidos de nitrógeno, a este resultado se le aplicará una bonificación del 5% por el porcentaje de aeronaves que operen en el aeródromo y que dispongan de aleta de extremidad. Así obtendremos la cuota líquida. El ***periodo impositivo*** es de un año natural, y se ***devenga*** el último día del periodo de un año.

Este impuesto releva de una notoria importancia, sobre todo en la actualidad ya que la Unión Europea ha realizado una propuesta que afecta directamente el sector de la aviación, pero también marítimo, que será objeto de estudio en los siguientes apartados. Además, es una figura muy interesante que aplicar en la Comunidad Balear puesto que la aviación supone un factor decisivo en el aumento del turismo de masas.

A continuación, vamos a estudiar las propuestas europeas en lo que respecta el sector de transportes marítimos y aéreos, lo que afectará en primer plano a España y al turismo, y a realizar una propuesta de acuerdo con el modelo catalán ajustándolo a los nuevos objetivos europeos.

5.Propuestas

5.1.Propuesta de la Unión Europea

A raíz de la pandemia del coronavirus, la Unión Europea alcanzó un acuerdo sobre un paquete de recuperación y presupuesto para reconstruir Europa, impulsándola hacia una transición ecológica y digital. Es por ello que, en julio de 2020, el Consejo Europeo acordó un instrumento llamado Next Generation UE, al que dotó de 750.000 millones de euros para los Estados Miembro. En 2021, el Govern de las Illes Balears recibió los primeros 47,7 millones de euros procedentes de los fondos europeos destinados al archipiélago balear para la mejora del modelo turístico. El plan establecido con dichos fondos varía dentro de cada isla, dependiendo de sus necesidades.

Por otro lado, se ha debatido en el seno de la Comisión Europea, un paquete de medidas, denominadas «Objetivo 55». Se trata de una serie de propuestas que buscan que los miembros de la Unión Europea revisen y actualicen su legislación para alcanzar los objetivos ambientales acordados por el Consejo y el Parlamento Europeo²⁹. Esta medida se ve incitada por la necesidad de alcanzar los objetivos fijados para 2050 de forma imperativa, siendo esta una medida intermedia. Una de las medidas, afectaría directamente a la actividad turística de las Baleares, y es el aumento del tipo mínimo de impuestos a los combustibles fósiles y gravar la utilización del queroseno empleado en la aviación y en el sector marítimo, en el seno de la Unión Europea. Actualmente, ambos sectores no tienen fiscalidad en lo que respecta el uso de combustibles, es por ello que, lo idóneo, sería gravar las emisiones causadas por el uso de dichos combustibles altamente contaminantes³⁰. Con lo cual, tanto para el sector aéreo como marítimo, se introducirían por primera vez impuestos al queroseno y a los fuelóleos pesados, un combustible de uso habitual en ambos sectores. Hasta ahora se entendían estas medidas de carácter fiscal como un obstáculo al derecho europeo de libre circulación, pero ya no se concibe así, sino como una necesidad ambiental.

Hoy en día, el turismo Balear se apoya completamente en el uso de combustibles fósiles; ya sea en lo que respecta a la aviación, pero también la vía marítima, e incluso el movimiento de las personas dentro del territorio depende de ellas. Es por ello por lo que, estas medidas le afectarán, y beneficiarán, directamente. El vicepresidente comunitario responsable del Pacto Verde, Frans Timmermans, ha querido subrayar

²⁹ Bruselas propone subir impuestos a combustibles fósiles y gravar el queroseno. (2021, 14 julio). El Periódico de la Energía. <https://elperiodicodelaenergia.com/bruselas-propone-subir-impuestos-a-combustibles-fosiles-y-gravar-el-queroseno/>

³⁰ Mestre, J. (2021, 16 julio). *Europa anuncia un impuesto al combustible de aviación | Noticias de Aerolíneas* | Revista de turismo. Preferente.com. <https://www.preferente.com/noticias-de-transportes/noticias-de-aerolineas/europa-anuncia-un-impuesto-al-combustible-de-aviacion-310929.html>

que este sistema se aplicaría a los proveedores de combustible, evitando así que recaigan en hogares o conductores, y su idea es que esto comience en 2025. Aunque, por supuesto, es posible que la medida repercuta en las facturas de los consumidores, y la Comisión tiene esa variable en cuenta es por ello por lo que se plantea la creación de un Fondo Social para el Clima, con el fin de apoyar colectivos vulnerables en esta transición a un nuevo sistema. Es por ello que, se promueven, desde junio de 2022, las propuestas *FuelEU Maritime*, y *ReFuelEU Aviation*³¹. El objetivo final es alcanzar unos objetivos que ya fueron aceptados por los Estados Miembro, incentivándoles a asegurar que llevan sus compromisos a buen cauce.

A continuación, vamos a estudiar la propuesta del Govern de las Illes Balears en lo que respecta el impuesto sobre la circulación de vehículos de arrendamiento sin conductor, y, a partir del modelo catalán y la propuesta formulada por la Unión Europea, vamos a redactar una propuesta adaptada a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, combinando la morfología del impuesto catalán con los objetivos y criterios europeos.

5.2.Propuestas a nivel Autonómico

a) Propuesta Impuesto sobre la circulación de vehículos de arrendamiento sin conductor.

En virtud del Proyecto presentado en las Islas Baleares en 2013, por el Gobierno de las Islas Baleares, se recogen una serie de medidas fiscales que podrían ser aplicadas y modificadas en el territorio balear. En este supuesto, estudiaremos como el impuesto previamente analizado podría evolucionar.

El objetivo principal es gravar la carga de dióxido de carbono que producen los vehículos automóviles a motor. El proyecto se centra en la capacidad contaminante del vehículo, y no en los centímetros cúbicos de los motores como hace actualmente en virtud de la Ley 13/2005. Es decir que, el tipo de gravamen cambiaría ya que se calcularía en base a los kilogramos de CO2 emitidos a la atmósfera. Por otro lado, se propone un mínimo exento de 350km para reforzar el carácter extrafiscal de la medida³². El *objeto imponible* propuesto sería gravar la capacidad económica, utilizando como índice de riqueza susceptible de imposición el daño ambiental que causa la utilización de los vehículos de alquiler sin conductor. El motivo es la incidencia que tiene esta actividad en el entorno natural y territorial de las Illes

³¹ *Objetivo 55.* (2022, 30 junio). European Council. Recuperado 7 de septiembre de 2022, de <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

³² *Vicepresidència Econòmica, de Promoció Empresarial i d'Ocupació.* (2013, febrero). *Proyecto de Ley de Medidas Tributarias para la Sostenibilidad Financiera de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.* Govern de les Illes Balears.

Balears, fomentando a su vez conductas alternativas que preserven dicho entorno. El resto de los elementos que forman el impuesto se mantienen prácticamente iguales.

El Proyecto de 2013 plantea más bien una reforma al tributo de 2005, recalcando la voluntad de gravar las emisiones causadas por el uso de combustibles contaminantes. Se enmarca la importancia de reforzar la extrafiscalidad en los impuestos previstos; el deseo de desincentivar el mayor número de alquiler de vehículos de combustibles fósiles. Sin embargo, el mínimo exento de 350km, en un territorio tan reducido como son las Baleares parece un límite muy difícil de alcanzar. Si lo que se busca es gravar la contaminación producida por esta actividad este mínimo podría ser rebajado para asegurar la finalidad perseguida.

b) Impuesto al uso de queroseno y fuelóleos pesados por los sectores marítimo y de la aviación.

Después del análisis de las medidas existentes, tanto en el territorio nacional como europeo, podemos proceder a una propuesta de figura tributaria aplicada al territorio de las Islas Baleares que responda a las necesidades turísticas que hemos podido estudiar a lo largo de este trabajo, y grave por primera vez, el uso de queroseno y fuelóleos pesados.

Con lo cual, el ***objeto del impuesto*** podría ser definido como el hecho de gravar el uso de queroseno y fuelóleos pesados, cuyo uso provoca una contaminación directa a la atmósfera, además de los óxidos de nitrógeno emitidos a la atmósfera, usados tanto por aviones como por buques. Si nos apoyamos en la Ley catalana, se gravará el uso y emisión de estas sustancias contaminantes en vuelos comerciales de pasajeros y mercancías durante el ciclo LTO (landing and take-off) el cual engloba a su vez las fases de rodaje de entrada y salida, y la circulación en pista, dentro de los aeropuertos de las Islas Baleares. A esta definición se le añadiría las maniobras de atraque y salida de puerto efectuadas por los buques de personas o mercancías, en puertos de las Baleares.

El ***hecho imponible***, sería el uso de combustibles contaminantes que contienen queroseno y fuelóleos pesados durante el ciclo LTO en aeródromos pertenecientes a las Islas Baleares, manifestado en las emisiones a la atmósfera causadas.

En lo que respecta a las ***exenciones y a los supuestos no sujetos***, se propone repetir el modelo catalán, es decir; ***no estarán sujetos*** a este impuesto aquellos trayectos efectuados ya sea por vía aérea o marítima cuando: se realicen por aeronaves o buques medicalizados, aquellos cuyo destino sea el transporte de enfermos, o los trayectos destinados a servicios públicos. Quedarían ***exentos*** aquellos trayectos por vía aérea o marítima que se realicen en situaciones excepcionales, de emergencia, o como acción de apoyo y rescate a zonas donde sean necesarias, es decir, con motivo de campañas humanitarias y solidarias.

En esta propuesta se eliminaría la ***exención*** prevista por la ley catalán; aquellos trayectos donde el factor de emisión sea menor a dos kilogramos de óxido de nitrógeno en un ciclo LTO, y es que en primer lugar, no se grava únicamente las emisiones de óxido de nitrógeno sino que, en este supuesto, se grava principalmente

el uso de combustibles contaminantes, que provocan dichas emisiones. En segundo lugar, la intención que se intenta trasladar de parte de la Unión Europea es desincentivar el uso de estos debido a las emisiones que causan a la atmósfera, y aunque la cantidad sea menor a dos kilogramos, se están causando las emisiones que causan un perjuicio directo al medio ambiente desde el primer momento ya que los combustibles empleados son los que se desean eliminar.

En lo que respecta los *contribuyentes*, esto conllevará un mayor objeto de debate. Lo más lógico es que los contribuyentes sean aquellas compañías que se dediquen a la explotación y comercialización de trayectos aéreos o marítimos de índole comercial, internalizando así el daño ambiental causado por su elección de combustibles. Con lo cual, deberán ser sujetos pasivos a título de contribuyentes las compañías aéreas, las compañías marítimas, las personas físicas o jurídicas que operen en la Comunidad de las Islas Baleares. Sin embargo, este podría acabar siendo repercutido de forma indirecta a los consumidores por el incremento de los precios de los pasajes.

En lo que respecta la *base imponible*, se constituiría por la cantidad expresada en kilogramos de óxidos de nitrógeno, dióxido de azufre, metales pesados, benceno, tolueno, hidrocarburos aromáticos policíclicos, y demás contaminantes emitidos a causa del uso de combustibles fósiles durante los ciclos de LTO en el caso de aviones, y las maniobras en puerto ya sea de atraque o salida en el caso de los buques. Como bien prevé el impuesto catalán, la Agencia Europea de Medio Ambiente pone a disposición una guía de inventarios de emisiones por la cual se tendrán que guiar aquellos que configuren un impuesto como este.

Con lo cual, será el resultado de la multiplicación del número de vuelos efectuados en aeródromos baleares o maniobras en puertos de baleares, multiplicado por el factor de emisión medio en kilogramos. El factor de emisión, a su vez, se calcula por la base imponible teórica, (obtenida por la multiplicación de cada modelo de aeronave o buque que disponga el contribuyente: el número de vuelos realizada por este en un año por el factor de emisión de cada elemento contaminante contenido en el combustible; los resultados obtenidos por cada aeronave o buque se suman, el resultado de todo esto nos dará la base imponible teórica), dividida por el número de vuelos.

El *tipo impositivo* se establecía en Cataluña a partir del 2020, en 3,5 euros por kilogramo de emisiones a la atmósfera. La *cuota íntegra* se obtendría, por lo tanto, de multiplicar la base imponible por el tipo impositivo.

En lo que respecta las *bonificaciones*, se propone que se aplique un porcentaje de bonificación cuando el avión disponga de condiciones que favorezcan la reducción de emisiones. Con lo cual la cuota líquida se obtendría de aplicar una bonificación de un 5% sobre la cuota íntegra por aquellas aeronaves que dispongan de aleta de extremidad³³, y el equivalente para los buques que tengan integrado un método que

³³ Ley 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y

reduzca las emisiones, como, por ejemplo, los *scrubbers* (sistemas de depuración de emisiones atmosféricas). Este porcentaje se calcula respecto a las aeronaves que operan en el aeródromo correspondiente.

El impuesto, al igual que en Cataluña, se *devengará* el último día del periodo impositivo.

Por último, en lo que respecta la *afectación*, el modelo catalán no prevé destinar los fondos recaudados por este impuesto a un gasto público concreto. Sin embargo, lo idóneo sería que las cantidades recaudadas se destinasen a dotar de fondos un plan de inversiones a la transición energética.

Desde junio de 2022, se estableció en Baleares el Plan de Inversiones para la Transición Energética de las Illes Balears (PITEIB). Este plan busca acelerar y profundizar la transición energética en la Comunidad de las Islas Baleares, luchando contra el cambio climático. Este plan ha sido dotado de un total de 233 millones de euros, destinados a financiar estrategias de energía sostenible, gestionadas por Vicepresidencia y Conselleria de Transición Energética, Sectores Productivos y Memoria Democrática, Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía de España (IDAE).³⁴

Es por todo ello que, se podrían destinar los fondos recaudados por el impuesto sobre el uso de combustibles fósiles en los sectores marítimo y de la aviación, en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, a dotar de recursos al Plan de Inversiones para la Transición Energética de las Illes Balears.

6. Conclusiones

Transformarse en una economía fundamentada en el turismo estacional, ha resultado completamente destructivo para el archipiélago. Es un ejemplo de cómo el turismo descontrolado puede acabar con los recursos naturales de todo un territorio, y, en consecuencia, cambiar el pensamiento de los residentes de dicho territorio.

Se han adoptado diversas medidas legales a lo largo del tiempo, que buscaban adaptarse al descontento de la población, y a la degradación ambiental, sin embargo, no ha evitado que los resultados de los informes y las estadísticas sean cada vez más negativos, no ha evitado la destrucción del medioambiente. Resulta una situación sin precedente, más crítica que nunca, que necesita de acciones efectivas e inmediatas.

partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear (DOGC núm. 6730, de 17 de octubre de 2014)

³⁴ Conserjería de Transición Energética, Sectores Productivos y Memoria Demográfica de las Islas Baleares (2022, 16 junio). *El Gobierno del Estado aprueba la concesión directa para Baleares de 197 millones de euros de ayudas destinadas a la financiación de estrategias de energía sostenible.*

<https://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?codi=5265189&coduo=6&lang=es>

Aquellas disposiciones legales que han demostrado mayor efectividad para la protección ambiental frente al turismo balear son aquellas que prevén medidas fiscales. Han conseguido abrir el camino hacia el cambio, y vinculan a todos los ciudadanos con su obligación de contribuir a la subsanación del daño ambiental, haciéndolos así conscientes de su conducta. A todo ello se le añade un contexto de transición, de transformación de las ciudades europeas hacia estándares y compromisos de carácter obligatorio. El uso de combustibles contaminantes son una de las principales causas de contaminación que sufren en concreto las Islas Baleares. La llegada de turistas se realiza por vía marítima, o aérea, las dos formas de transporte más contaminantes, y las aguas, el suelo y la atmósfera son los recursos naturales más afectados por el desarrollo turístico.

Con lo cual, a través de estas propuestas, el objetivo es, no solo proteger los recursos naturales existentes, sino, además, desincentivar a la comercialización y explotación de combustibles no renovables, y, por ende, altamente contaminantes.