

PROPUESTA DEL G.P. IU LV-CA

PARA EL INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO

SOBRE LA APLICACIÓN DE LA ECOTASA

Y OTROS ASPECTOS DE LA FISCALIDAD ECOLÓGICA

EN ANDALUCIA

A) JUSTIFICACIÓN

B) FUNDAMENTOS

0. Cuestiones previas.

1. Introducción: La fiscalidad ecológica como un elemento más del desarrollo sostenible.

1.1. La intervención pública como respuesta a las repercusiones negativas de la intervención humana sobre los sistemas socioeconómico y medio ambiental.

1.2. Conceptualización del desarrollo sostenible: el valor y el costo de las cosas.

1.3. Superación del principio "quien contamina paga" en el marco de la fiscalidad ecológica.

1.4. Papel de la fiscalidad ecológica en el conjunto de las políticas ambientales.

1.5. Democracia plena y desarrollo sostenible.

2. La aparente contradicción de objetivos en el ámbito de los tributos de carácter ecológico. ¿Lograr mayor recaudación o incrementar la modificación de conductas?

3. De la internalización de costes socio-ambientales (externalidades) a la creación de un sistema de medidas preventivas.

4. La necesidad de impuestos ecológicos en el marco de una reforma ecológica global de la fiscalidad y de las cuentas públicas.

5. La necesidad de combinar medidas normativas, impositivas y la planificación para la reconversión ecológica de los sectores económicos. Los ejemplos del turismo y del transporte.

5.1. Consideraciones sobre el sector turístico.

5.2. Consideraciones sobre el transporte.

6. La contabilidad pública ambiental como base de un cuerpo diversificado de tributos ambientales.

7. El complejo proceso para la definición de tributos ambientales y para la configuración y puesta en marcha de una fiscalidad ecológica efectiva.

C) CONCLUSIONES

- C.1 La complementariedad de los impuestos ecológicos.**
- C.2 Ecologizar la fiscalidad.**
- C.3 Modificar el modelo de la neutralidad fiscal.**
- C.4 Internalizar las externalidades.**
- C.5 Necesidad de nuevos indicadores ambientales.**
- C.6 Incrementar la recaudación no es el objetivo principal de estos tributos.**
- C.7 Ecotasas ¿en qué sectores? Dificultades para señalarlos.**
- C.8 Poner a Andalucía a la cabeza. Posibilidad y conveniencia.**
- C.9 Enfoque general para una fiscalidad ecológica.**

D) PROPUESTAS de ACTUACIÓN

- a) Hacia una nueva contabilidad pública con nuevos indicadores.**
- b) Redefinición de los planes transversales y sectoriales existentes.**
- c) Modificación de la legislación andaluza.**
- d) Estudio de tributos ambientales y precios públicos. Tributos prioritarios.**
- e) El caso especial del tributo ambiental en el sector turístico de Andalucía.**
- f) Otros instrumentos económicos.**
- g) Estudio de medidas para incentivar la colaboración ciudadana.**
- h) Priorizar la reutilización de envases.**
- i) Ordenanza tipo municipal sobre fiscalidad ecológica.**
- i) Fondos Europeos y Desarrollo Sostenible.**

A) JUSTIFICACIÓN

El presente informe se elabora como documento final de las tareas desarrolladas por el Grupo de Trabajo constituido en el seno de la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento de Andalucía para estudiar la aplicación de la ecotasa y otros aspectos de fiscalidad ecológica en Andalucía.

Dicho Grupo se ha creado, a propuesta del G.P. de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, por acuerdo plenario del Parlamento de Andalucía adoptado en sesión celebrada el día 27 de septiembre de 2.000, y se ha constituido el día 30 de junio de 2001.

Los trabajos previos han consistido en la recopilación y estudio de documentación e informes, así como en la comparecencia de los responsables de diferentes Consejerías, expertos, agentes sociales, de organizaciones representativas de intereses ciudadanos, etc.

Sobre la base de la citada documentación y comparecencias se configura un cuerpo de fundamentos sobre el que se establece una serie de conclusiones y propuestas, en las que la fiscalidad ecológica forma parte de un conjunto de medidas más amplias, imprescindibles para que la misma no se quede sólo en un mero instrumento de recaudación, sino que, en el contexto citado, contribuya a la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible en Andalucía.

B) FUNDAMENTOS

0. Cuestiones previas

Es preciso, de manera previa al desarrollo de este informe, proceder a ciertas aclaraciones conceptuales.

Así, el concepto tasa, en nuestro ordenamiento tributario tiene el estricto sentido de un pago que realizan los contribuyentes como contraprestación a un servicio prestado por la Administración u otro ente público. Por tanto sería más correcto hablar de tributo, de modo que cuando en este informe se hace referencia a "ecotasas", se está utilizando este concepto en un sentido amplio que coincide más con el término "tributo ambiental" que con la interpretación que en sentido estricto hace nuestro ordenamiento tributario del concepto "tasa".

Por otra parte, cuando se utiliza el concepto "desarrollo sostenible", se contempla el mismo frente al término "crecimiento" que, evidentemente no puede ser ilimitado en un mundo finito. Por tanto el "desarrollo sostenible", o simplemente el "desarrollo", en ningún caso puede ser identificado con un crecimiento económico, cuyos límites no son tomados en consideración por el modelo económico vigente. El "desarrollo sostenible" debe por lo tanto partir

del respeto a los factores limitantes que tanto la Naturaleza como un verdadero progreso humano deben imponer.

1. Introducción: La fiscalidad ecológica como un elemento más el desarrollo sostenible.

1.1. La intervención pública como respuesta a las repercusiones negativas de la intervención humana sobre los sistemas socioeconómico y medio ambiental.

Es común a todas las sociedades humanas con un mínimo desarrollo y organización el establecimiento de diferentes instrumentos para tratar de regular determinados desequilibrios que se originan en los sistemas socioeconómico y medio ambiental como consecuencia de la intervención humana, y, de este modo, reconducirlos hacia pautas más acordes con los objetivos que esas mismas sociedades se han marcado.

Así, en el terreno medioambiental, determinadas acciones humanas están determinando múltiples modificaciones negativas en el funcionamiento de los ecosistemas, agotando o amenazando con agotar recursos limitados, explotando recursos renovables por encima de su capacidad de renovación y alterando mecanismos y procesos ecológicos básicos, con lo que destruye o se reduce progresivamente el valor de los recursos naturales. Dicho de otro modo, en este caso, las leyes, normativas, planes, etc. tienen su origen en desequilibrios y disfunciones medioambientales y tratan de impedir agresiones irreparables o de propiciar la ejecución de actuaciones de restauración de los aspectos dañados.

En este sentido, el debate sobre la fiscalidad ecológica y los tributos ambientales está de actualidad, algo lógico si tenemos en cuenta la crisis ecológica global a la que asistimos en el inicio de este siglo XXI. La realidad global hace tiempo que vienen experimentando la acumulación de esos desequilibrios. Es más, nunca hasta el momento había sufrido tantas disfunciones como consecuencia de la actividad humana, nunca los ecosistemas habían estado sometidos a tantas y diversas presiones que cada vez los hacen más frágiles, más vulnerables, tanto a impactos locales como a graves problemas ambientales de carácter global tales como el cambio climático o la destrucción de la capa de ozono.

Los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, se constituyen en factores limitantes ante las transformaciones artificiales del medio ambiente, actuando como mecanismo de defensa de la naturaleza ante la agresión de las intervenciones humanas, de modo que si se modifican en profundidad estas limitaciones se originan desequilibrios de gran magnitud en los ecosistemas. En este sentido, las limitaciones naturales y el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos obligan a una nueva racionalidad o una nueva lógica que debe tener en cuenta que, de continuar con la dinámica actual, hay recursos imprescindibles que no tardarán mucho en agotarse o en degradarse con

carácter irreversible, y que hay procedimientos que es preciso dejar de aplicar si no queremos estar abocados al colapso de los ecosistemas.

Pero, en relación con la anterior reflexión, es preciso constatar que, junto al peligro de colapso de los ecosistemas, se corre también un peligro más que evidente de colapso del propio sistema económico. Los recursos naturales están en la base del sistema económico y, de continuar su destrucción creciente, el colapso del sistema económico será uno de sus resultados. En este sentido, es preciso consolidar la idea de que la cuestión ambiental y los diversos instrumentos que destinemos a su protección y recuperación no sólo son de interés para individuos solidarios, con inquietudes éticas o morales o para los individuos de la sociedad más concienciados y conscientes al respecto, si no que propuestas como "La Ecotasa Turística", bien diseñadas y aplicadas, pueden contribuir significativamente a mejorar la competitividad del turismo. y a garantizar su mera continuidad como sector económico clave en Andalucía.

En esta nueva lógica es esencial la desmitificación del avance tecnológico y científico actual y futuro como "piedra filosofal" que aportará solución a todos los problemas medioambientales posibilitando, por lo tanto, el desarrollo sostenible, independientemente de los impactos de la intervención humana sobre los ecosistemas. No debemos hipotecar el futuro sobre la base de soluciones técnicas y científicas que aun no se han producido y cuyo resultado se desconoce. Es más, no debemos seguir hipotecando el presente en función de soluciones técnicas y científicas que tan sólo ofrecen soluciones parciales o aparentes y que, en ningún caso, se dirigen a la raíz de los problemas.

1.2. Conceptualización del desarrollo sostenible: el valor y el costo de las cosas.

Ante esta crisis ecológica global hace ya unos años surgió la idea, aún poco desarrollada, de la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo, un modelo de desarrollo que ha de basarse en la sostenibilidad. De este modo surge el concepto del desarrollo sostenible que, a pesar de haber sido ampliamente teorizado e incluso haber sido realizadas experiencias en algunos aspectos y lugares muy concretos, podría decirse que aun no conocemos en profundidad lo que significa en la práctica -pretender lo contrario sería un acto de presunción o de cinismo según los casos-.

No obstante, y a pesar de esta ignorancia, el desarrollo sostenible es algo hacia lo que debemos y podemos caminar, algo que entre todos, mediante el consenso, aplicando acciones que no supongan una merma en el valor global de los recursos naturales y anteponiendo los intereses sociales actuales y de las generaciones futuras a los intereses particulares, podemos y debemos construir.

José Manuel Castillo López, que ha comparecido ante el Grupo de Trabajo sobre Ecotasas y Fiscalidad Ecológica para dar su visión técnica al respecto, dice en su libro "La Reforma Fiscal Ecológica": "La evidencia nos enseña que,

con frecuencia, para disponer de cosas que no valen lo que cuestan destruimos recursos que todavía no cuestan lo que valen."

Tal vez cuando todos aprendamos a valorar en su justa medida las cosas y los recursos, logrando el equilibrio entre lo que cuestan y lo que realmente valen, hayamos aprendido la primera lección imprescindible para construir ese desarrollo sostenible cuyo propio concepto hemos acabado desvirtuando a fuerza de utilizarlo con fines espurios.

1.3. Superación del principio "quien contamina paga" en el marco de la fiscalidad ecológica.

La progresiva ecologización de la fiscalidad posee un enorme potencial, aún por desarrollar, para avanzar hacia esa valoración correcta de los recursos y de la propia realidad.

Pero para que este potencial comience a desarrollarse es preciso desterrar tópicos y malentendidos en torno a la fiscalidad ecológica y a los tributos ambientales.

El primero de ellos es el que asegura que la fiscalidad ecológica responde al principio de que "quién contamina paga". Contemplar los tributos ambientales desde esta perspectiva es quedarse no a medio camino, sino al comienzo del mismo. Los tributos ambientales, en conjunción con otros instrumentos de carácter normativo, educativo, etc., deben superar este ya rancio principio para poner en valor uno nuevo consistente en que "el que contamina debe dejar de contaminar", ya que su objetivo esencial debe ser la modificación de las conductas perjudiciales para el medio ambiente.

Lo anterior no debe interpretarse como una visión negativa del principio "quién contamina paga", puesto que el hecho de tener que pagar por la contaminación, en muchas ocasiones, es un factor que impulsa medidas tendentes a reducir la contaminación. En este sentido la fiscalidad ecológica no puede ser descartada como instrumento ambiental al resultar positiva para la mejora del medio ambiente, pero tampoco deja de ser cierto que es insuficiente, al menos tal y como se concibe en la actualidad. Así es evidente que a determinadas empresas, al menos a corto plazo, les resulta más rentable continuar contaminando, y pagar por ello una serie de tributos ambientales, que operar las mejoras necesarias en sus procesos productivos para reducir la contaminación. Y, además, hay que tener en cuenta que en el actual sistema económico, los objetivos empresariales se centran mucho más de lo deseable en el corto plazo, con la búsqueda de beneficios inmediatos.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 289/2000, por la que se declara la inconstitucionalidad del Impuesto Balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente, incide en este asunto, ya que establece los principios básicos que deben orientar el establecimiento de tributos ambientales.

Así, para el Tribunal Constitucional, un tributo ambiental deberá gravar la actividad contaminante de modo que permita internalizar los costes externos a

que dan lugar las actuaciones que afectan de manera negativa al medio ambiente. De este modo los tributos ambientales incorporarían en su estructura el principio "quién contamina paga".

Pero además, el Tribunal Constitucional incide en el hecho (algo que desde el punto de vista de la protección del medio ambiente es mucho más importante al permitir priorizar políticas medioambientales preventivas) de que estos tributos deben marcarse como objetivo la generación de efectos disuasorios, para el caso de conductas perjudiciales para el medio ambiente, o estimulantes, en el caso de conductas que contribuyan a su protección.

Este segundo aspecto supone, por lo tanto, la mencionada necesidad de superar el principio "quién contamina paga", sin que ello tenga que suponer el abandono del mismo.

1.4. Papel de la fiscalidad ecológica en el conjunto de las políticas ambientales.

Por otra parte, es preciso asumir que la mera definición y puesta en práctica de instrumentos fiscales, por sí sola no es suficiente para avanzar hacia ese nuevo principio. Como se expondrá más adelante, estos instrumentos fiscales deben ir acompañados y en estrecha interrelación con normativas y planes tendentes a regular y a ir eliminando esas disfunciones de la realidad. Es más, los tributos ambientales carecen de utilidad sin un amplio desarrollo previo y un alto grado de cumplimiento de la normativa y la planificación ambiental, entendiendo éstas en un sentido amplio que abarcaría desde la ordenación del territorio hasta regulaciones de carácter sectorial en las que la componente medioambiental y el desarrollo sostenible deberían ser elemento básico y vertebrador.

No obstante, aún habría que avanzar más, puesto que la coordinación de tributos y normativas ambientales, sin ir acompañada por otros muchos factores, sería insuficiente para atajar las graves disfunciones actuales que aquejan a los ecosistemas y para resolver la crisis ecológica global.

Así, una ley o un impuesto determinado, por muy perfectos que sean formalmente, tendrán escasa utilidad si su falta de adaptación a la realidad imposibilita o dificulta sobremanera su cumplimiento. Dicho de otro modo, las normas y tributos por sí solos no tienen la facultad de obrar prodigios y, como consecuencia de ello, en ocasiones, si no están gestionados adecuadamente, crean más problemas de los que pretenden resolver. En este sentido no hay peor ley que la que no se puede cumplir y de esto tenemos numerosos ejemplos en la legislación española.

Por tanto, las normativas y tributos ambientales, para ser efectivos, deberán ser acompañadas por toda una serie de factores que faciliten y posibiliten su cumplimiento. Entre estos factores es preciso citar la generación de alternativas viables a los comportamientos, hábitos, productos, sistemas de producción, etc. que se pretenda ir sustituyendo mediante la aplicación de la normativa y la imposición de tributo. Por ejemplo, sería absurdo e ineficaz gravar fuertemente el transporte por carretera, con el fin de reducirlo para minimizar sus impactos

negativos, si a la vez no se va configurando un potente sistema de transporte ferroviario que sirva de alternativa a la carretera y asimile los flujos de mercancías y viajeros que el efecto disuasorio del impuesto podría derivar hacia el ferrocarril. Del mismo modo, tendría poca utilidad tratar de reducir el tráfico privado mediante medidas normativas y tributarias si, a la vez no se articula un sistema eficaz de transporte público. En otras palabras, las medidas de carácter regulador, sancionador, etc. deben acompañarse siempre de incentivos.

Por lo tanto el establecimiento de gravámenes de carácter ambiental sobre el transporte solo tendría sentido si, de manera paralela, se gasta el dinero suficiente para generar las alternativas necesarias para desarrollar un modelo de transporte más sostenible.

Pero no sólo hacen falta alternativas. También se necesita informar y formar al ciudadano, es preciso establecer mecanismos de vigilancia, es necesario utilizar flexibilidad y, al mismo tiempo, progresividad en la aplicación de normativas y tributos ambientales (a fin de que, por ejemplo, no sólo impulsen cambios de comportamientos -objetivo básico que debe perseguir un tributo de carácter ecológico- en los ciudadanos con un menor poder adquisitivo o en las pequeñas y medianas empresas). En este sentido, los tipos impositivos deberían ser progresivos según los distintos grados de contaminación o de destrucción de los recursos naturales.

Es preciso puntualizar que cuando al hacer referencia a la flexibilidad y progresividad en la aplicación de tributos y normativas ambientales estos conceptos deben utilizarse e interpretarse en un sentido muy amplio. Así, lo ideal sería diseñar los tributos ambientales de modo que de manera directa fuesen progresivos. No obstante esto puede plantear en determinadas ocasiones, serías dificultades, tanto en la elección de los factores determinantes de los diferentes tramos impositivos como en la misma aplicación del tributo, por lo que puede ser mucho más efectivo que estos tributos internamente no contemplen elementos de progresividad. Pero en este sentido es necesario que, en los casos en los que la aplicación de un tributo ecológico grave de manera idéntica diferentes grados de contaminación o genere efectos regresivos sobre la distribución de la renta, se articulen mecanismos compensatorios de modo que no se perjudique a los que contaminan menos frente a los que contaminan más, ni se genere un mayor desequilibrio en la distribución de las rentas e, incluso, que estos mecanismos actúen como factores que incidan de algún modo en una redistribución más equitativa. En otras palabras, en este caso la progresividad se entiende esencialmente en el sentido de que los efectos redistributivos regresivos de los diferentes instrumentos de política ambiental, ya sean de carácter fiscal, normativo o de cualquier otro, deben ser compensados presupuestariamente con medidas que beneficien a los que no contaminan o contaminan menos y, a la vez, a las rentas más bajas, en especial para aquellos casos en que se vean afectadas negativamente por la imposición de estos instrumentos.

En cualquier caso, la Sentencia 289/2000 del Tribunal Constitucional obliga a que la progresividad (ya sea interna o mediante la aplicación de mecanismos

compensatorios y, especialmente, en lo relativo a los tipos impositivos en función de los distintos grados de contaminación) sea una exigencia a cumplir en el diseño de tributos ambientales.

1.5. Democracia plena y desarrollo sostenible.

Todo ello, nos lleva a la clave de la cuestión. Sólo mediante la profundización de la democracia conseguiremos modificar las claves que en la actualidad configuran la realidad, conseguiremos evitar esas disfunciones que ponen hoy ya en peligro nuestro modo de vida, y alcanzaremos a transformarlo profundamente en sus raíces como único modo de encaminarnos a un verdadero desarrollo sostenible.

No basta con el desarrollo de una democracia que sólo impulsa el aspecto representativo, una democracia formal que casi se reduce al hecho de votar a una determinada opción política cada cuatro años. Esto sólo es el inicio de la democracia, y si sólo queda ahí, ni tan siquiera es democracia.

Así es preciso impulsar y profundizar en una democracia que también sea participativa, en la que el ciudadano sea formado e informado (en lugar de ser deformado y desinformado como ocurre con demasiada frecuencia) para permitir el ejercicio permanente del derecho y el deber que tiene a participar en la toma de decisiones en todos aquellos asuntos que le afectan. Y que esta participación responsable en la toma de decisiones lleve a alcanzar la verdadera dimensión de la democracia, que no es otra que la democracia social. Una verdadera democracia en la que todos los ciudadanos, sin distinción de razas o nacionalidades, de orientaciones sexuales o religiosas o de su mayor o menor poder adquisitivo pasemos de tener el derecho abstracto a un trabajo y una vivienda digna, a un medio ambiente sano o a una educación y formación plena, a disfrutarlos de hecho. Una democracia social en la que la redistribución de la riqueza hacia la igualdad de todos los ciudadanos sea una realidad en lugar de una utopía.

Los tributos y normativas ambientales son un elemento importante para caminar hacia esa democracia plena, para conseguir ir eliminando las múltiples agresiones más o menos irreparables que la intervención humana traduce en impactos negativos tanto en aspectos ecológicos, como socioeconómicos. Pero para ello, el fin último de estas normativas y tributos debe estar (aunque se trate de un objetivo utópico y, puede que, hasta quimérico sí lo que se pretende es su consecución absoluta) en no ser necesarios algún día. Porque tal y como se dijo al principio todos estos instrumentos nacen por los desequilibrios y disfunciones originados por la intervención humana. Una vez eliminados estos desequilibrios y disfunciones no serán necesarios. Sólo entonces, y haciendo la salvedad de que existen y deben seguir existiendo cosas muy valiosas que no cuestan nada, habremos alcanzado a equilibrar el valor y el costo de las cosas, sólo entonces podremos hablar de desarrollo sostenible.

Pero para ello será preciso que a nivel global se cambie la relación entre economía y política, de modo que no sea la primera la que, en la mayoría de las ocasiones, determine la actuación de la segunda, sino al contrario. Será

preciso que los poderes públicos actúen de modo que la producción privada deje de ser más barata contaminando que sin contaminar y que, de este modo, la contaminación privada encuentre justificación e impulso en la competencia imperante en el mercado global.

2. La aparente contradicción de objetivos en el ámbito de los tributos de carácter ecológico. ¿Lograr mayor recaudación o incrementar la modificación de conductas?

Con relación al objetivo esencial que debe marcarse en su conjunto la fiscalidad ecológica, aparentemente existe una clara contradicción intrínseca entre recaudación y modificación de conductas en el ámbito de los tributos ambientales, ya que, al avanzar hacia el objetivo básico de generar conductas más ecológicas, la recaudación obtenida tenderá necesariamente a ser cada vez menor. No obstante, en realidad tal contradicción no existe, ya que la relación inversa entre recaudación y modificación de conductas, como ya se ha argumentado constituye la esencia de los tributos ecológicos, ya que el objetivo fundamental que se pretende con su aplicación es precisamente la modificación de conductas.

Es básico tener presente esta contradicción aparente al actuar sobre un determinado sector económico u ámbito de consumo con el objetivo de dotarlo de una mayor adecuación a las exigencias ambientales.

Pero además, ningún tributo puede adquirir el carácter de ecológico ni de progresista (aspectos íntimamente ligados entre sí) si no se establece con claridad una relación directa entre el aspecto sobre el que con su aplicación se quiere incidir (o hecho imponible) y la base imponible o, en este caso, grado de impacto ambiental por contaminación o destrucción de recursos que se pretende reducir o evitar. Igualmente, un tributo dejaría de ser progresista y ecológico, aspectos indisolubles desde nuestro punto de vista, si no prevé mecanismos, ya sean de carácter interno o compensatorios, para evitar que, con su aplicación, se generen mayores desequilibrios en la distribución de la renta.

De no ser así, estaríamos viciando, en aras de una política recaudatoria insolidaria, el objetivo principal que debe tener un impuesto ecológico, que, como ya se ha dicho, no es otro que la modificación de conductas y comportamientos perjudiciales para el medio ambiente. Un tributo ecológico que grave por igual a todos los sujetos impositivos (o que gravándolos por igual no contemple medidas compensatorias para evitar un incremento del desequilibrio de la renta) o que se module sin tener en cuenta el mayor o menor impacto que provoca cada uno de estos sujetos con la realización de la actividad sobre la que recae el tributo dejará inmediatamente de tener el carácter de ecológico para pasar a ser un simple impuesto más cargado de injusticia e insolidaridad que cumplirá fines recaudatorios, pero que no será útil para alcanzar el verdadero objetivo que debería perseguir: la modificación de las conductas y los comportamientos colectivos que provocan los impactos al objeto de ir reduciéndolos, ya que el coste económico para los que más tienen

y para los que más impactos producen será insignificante y perfectamente asumible, salvo en aquellos casos en los que se de una relación directa entre nivel de renta y consumo de recursos y, por lo tanto, de la magnitud del impacto ambiental producido y del gravamen aplicado.

En este sentido, como ya se ha apuntado, hay que considerar que, en un tributo ecológico que funcione, la modificación de conductas y el carácter recaudatorio deberán, en apariencia, ser necesariamente contradictorios, ya que, al avanzarse hacia el objetivo básico de generar nuevas conductas más ecológicas, se genera una relación inversa entre la recaudación y la modificación en la dirección de conductas más ecológicas.

Por otra parte, la imposición de un tributo ecológico debe combinar la modificación de las conductas que pretende con la puesta en marcha de alternativas a esas conductas que se pretende cambiar.

Así, muchos de los tímidos intentos por implantar tributos supuestamente ambientales que en la actualidad se nos presentan en muchas ocasiones como un avance de la fiscalidad ecológica, no dejan de constituir la mera imposición de gravámenes que, a pesar de su apariencia "verde", distan mucho de la verdadera esencia y finalidad de lo que demasiado vaga y genéricamente comienza a aglutinarse en torno al concepto de "ecotasa".

Un buen ejemplo de lo anterior lo constituyen las llamadas "ecotasas" que gravan la recogida y el tratamiento de residuos sólidos urbanos. Estos tributos responden bien a lo que estrictamente se conceptualiza como tasa, al suponer el pago que hace el ciudadano por la prestación de un servicio público.

No obstante su sentido ecológico dista mucho de ser real, a pesar de que la recaudación obtenida se emplea para financiar el tratamiento de los residuos sólidos urbanos y por lo tanto supone una mejora medioambiental considerable respecto a una hipotética situación en la que a esos residuos no se les diese tratamiento o se les diese un tratamiento menos adecuado.

Sin embargo, las tasas sobre los residuos sólidos urbanos no tienen casi en ningún caso una incidencia significativa en la modificación en el comportamiento ciudadano con respecto a los residuos sólidos urbanos, ni originan una conciencia colectiva hacia una menor producción de estos residuos ni hacia la reducción de su carga contaminante mediante la sustitución del uso y consumo doméstico de productos agresivos por otros con una menor carga contaminante.

El ciudadano las contempla simplemente como un tributo más que debe pagar independientemente de cual sea su comportamiento ante la problemática de los residuos. Es más, muchas veces resulta contraproducente al dar lugar a una menor colaboración ciudadana en aspectos esenciales en una buena política de residuos como puede ser la universalización de la separación en origen. El ciudadano percibe que tiene que pagar por su colaboración y esta percepción actúa desincentivándolo.

Además, esta percepción no está en muchas ocasiones falta de lógica, si tomamos en consideración que sobre los recursos obtenidos con estas tasas y se apoyan en muchas ocasiones los beneficios económicos obtenidos por las empresas que se dedican al tratamiento de residuos. Por lo tanto la percepción ciudadana colectiva es de estar pagando más de lo que en realidad cuesta el tratamiento de sus residuos, aunque la realidad sea que, en la mayoría de los casos, las tasas de basuras no alcanzan a cubrir el coste total del servicio de recogida y tratamiento, y que el gasto que realizan las administraciones locales con el pago a las empresas que gestionan los residuos suele ser superior a los ingresos obtenidos con la aplicación de las tasas sobre residuos.

Por otra parte, en ocasiones, estas empresas, al obtener el grueso de sus beneficios a través de los recursos económicos que les transfieren las administraciones en función del volumen de residuos que reciben, son contrarias a la puesta en marcha de medidas y actuaciones destinadas a reducir la generación de residuos y, al mismo tiempo, se despreocupan de una gestión y tratamiento que posibilitaría subproductos procedentes de la recuperación y el reciclaje susceptibles de ser muy competitivos en el mercado y, que, en determinados casos, podrían originar recursos económicos suficientes para sufragar los gastos de recogida, transporte y tratamiento y, a la vez, generar beneficios empresariales.

Así, el objetivo de las empresas privadas es realizar el mayor volumen de ventas o, en el caso de los residuos, gestionar la mayor cantidad de estos, en tanto que el interés social es el menor uso posible de los recursos naturales y la reducción de los residuos. Este es, tal vez, el principal inconveniente de la participación de las empresas privadas en la gestión de los recursos naturales y de las políticas ambientales. No obstante, el beneficio empresarial no tiene por que estar reñido con el interés social o con la protección del medio ambiente, siendo por tanto preciso optar por aquellas opciones que mejor contribuyan a compatibilizar todos estos aspectos.

El caso de diferentes proyectos existentes en la actualidad en Andalucía para el tratamiento de plásticos agrícolas puede ser indicativo de lo anterior. En este sentido, una línea (la que pretende desarrollar ONULENO en la provincia de Huelva) consistiría básicamente en cobrar a los agricultores por recibir los plásticos procediendo posteriormente a su incineración (o, como eufemísticamente se denomina al proceso, gasificación) para la obtención de electricidad, con el consiguiente doble ingreso económico por parte de la empresa gestora del modelo, el trasvase de rentas agrícolas hacia esta empresa y un escaso o nulo grado de colaboración por parte de los agricultores.

Otra línea (la constituida por el proyecto de una planta de reciclaje en Almería a desarrollar por DENPLAX) consiste en obtener beneficios suficientes del reciclaje de estos y otros plásticos obteniendo un producto competitivo en el mercado -concretamente en EE.UU.- y capaz de generar a la empresa unos ingresos suficientes para obtener beneficios y no tener que cobrar al agricultor por el volumen de plásticos recibidos.

Evidentemente las dos alternativas son rentables desde el punto de vista empresarial, puesto que de lo contrario no se estarían planteando desde la iniciativa privada. No obstante la segunda de las alternativas, que es posible que no proporcione tantos beneficios económicos privados como la primera, si supone una mayor compatibilización entre los intereses privados y el interés social en orden a proteger el medio ambiente, ya que evita los problemas (a pesar de los avances experimentados en este sentido) inherentes a los procesos de incineración, utiliza, entre los dos métodos de tratamiento citados, el que tiene una mayor prioridad en las políticas de la Unión Europea y da lugar a una mayor colaboración de los agricultores, al no tener que pagar estos a la empresa por entregar sus plásticos. El hecho de tener que pagar por este concepto puede además incidir en que continúe el abandono de estos plásticos, como ya es tradicional. Pero además, en el proyecto de DENPLAX, las externalidades inherentes a los plásticos agrícolas no tendrían que ser asumidas por el conjunto de la sociedad, al hacerse cargo de ellas, rentabilizándolas, la iniciativa privada.

Esto no se debe interpretar como que se pone en cuestión la necesidad de internalizar las externalidades ambientales como uno de los principios de la fiscalidad ecológica, sino la necesidad de aplicar este principio con flexibilidad y siempre como un medio más para coadyuvar a alcanzar determinados objetivos y nunca como un fin en sí mismo.

De lo contrario estaríamos interpretando la fiscalidad ecológica desde un punto de vista restrictivo, incompleto y contraproducente en muchos casos. Estaríamos asumiendo que con la aplicación del principio "quién contamina paga" se agota todo el campo de actuación de la fiscalidad ambiental y de la protección del medio ambiente, y estaríamos apostando por una política medio ambiental basada en la aplicación de medidas de final de proceso, cuando la verdadera protección del medio ambiente, el verdadero desarrollo sostenible debe partir de manera prioritaria de la prevención y de la sustitución de modos de producción y de hábitos de consumo insostenibles por otros más compatibles con la protección y conservación de los ecosistemas y de los recursos naturales.

Es cierto que el principio "quien contamina paga", a pesar de partir de una filosofía en la que se prima la restauración del daño una vez producido (es decir, los poderes públicos cobran a los contaminadores y con los ingresos obtenidos ejecutan acciones de restauración de los daños producidos por esa contaminación), también pueden estimular medidas tendentes a una producción más limpia o hábitos de consumo más sostenibles.

No obstante, en el contexto económico actual, el precio que se paga por contaminar es generalmente muy inferior al costo de las medidas de restauración. La teoría económica considera a la contaminación, y al resto de las externalidades, como un fallo del de mercado, y la fiscalidad ecológica, como materialización del principio "quién contamina paga", se dirige prioritariamente a reducir y no a eliminar ese fallo. Esto último es producto de que la contaminación, más que un fallo, constituye un éxito del mercado al transferir costes a otros y, por lo tanto, la económica de mercado difícilmente

puede admitir eliminar totalmente ese "éxito", en el que se fundamentan parte de los beneficios empresariales, utilizando como coartada el argumento de la competencia.

Por tanto, al ser el problema de la contaminación consustancial al sistema capitalista, el principio "quién contamina paga", aunque válido, es insuficiente, por lo que es precisa su superación progresiva hacia el principio "quien contamina debe dejar de contaminar", mediante la combinación de medidas de fiscalidad ecológica, medidas planificadoras y actuaciones de carácter normativo.

3. De la internalización de costes socio-ambientales (externalidades) a la creación de un sistema de medidas ambientales preventivas.

Por otra parte la internalización de los costes o, lo que es muy similar, la aplicación del principio "quién contamina paga" como fin o como medio exclusivo presentan diferentes puntos débiles que hay que considerar.

Por un lado puede suponer, y de hecho supone con demasiada frecuencia en la práctica, que el pago de un gravamen justifique el hecho de poder seguir contaminado, con la agravante de que normalmente estos gravámenes no son, en función de presiones empresariales o de otro tipo, lo suficientemente elevados como para cubrir los gastos de reparación que ocasiona esa contaminación. Además su montante suele ser incorporado en el precio final del producto o servicio ofrecido, con lo que no repercuten en una disminución de los beneficios empresariales y, por lo tanto, su imposición no incide en una modificación de los comportamientos nocivos para el medio ambiente, salvo que sean productos fácilmente prescindibles por el ciudadano reduciéndose su demanda como consecuencia de su encarecimiento por vía fiscal o que surjan productos similares más ecológicos y por tanto no sometidos al gravamen en cuestión, con lo que su precio sería más competitivo y su posición en el mercado más ventajosa.

Por otra parte, como puede interpretarse tras analizar el caso de los plásticos agrícolas (el hecho de tener que pagar por su tratamiento puede incidir en que sean abandonados por el agricultor), puede suponer la ocultación de esas externalidades al objeto de no tener que hacerles frente.

Por tanto la fiscalidad ecológica, para ser efectiva deberá tener entre uno de sus objetivos, tal y como ya se ha apuntado, la progresiva superación del principio de que "quién contamina paga" para sustituirlo por otro centrado en que "quién contamina debe contaminar cada vez menos" e incluso, a medio o largo plazo, dejar de contaminar. Y todo ello considerando el concepto contaminar desde una interpretación amplia referida a todo tipo de impactos medioambientales y territoriales.

Se trataría de colocar de hecho a la prevención en el primer orden de prioridades de las políticas ambientales, tal y como se recoge en la filosofía que inspira el desarrollo sostenible. Se trataría de construir ese desarrollo

sostenible, de pasar de su filosofía a la práctica, a través de la prevención y de la aplicación flexible de diferentes instrumentos interrelacionados entre sí, y diseñados en profundidad y con las cautelas suficientes para que en la práctica den los resultados apetecidos o esperados. Entre estos instrumentos las medidas fiscales son importantes pero, más que como ejes centrales de las políticas ambientales, deben instrumentarse con un carácter complementario.

Para conseguir situar la prevención a la cabeza de las políticas ambientales, es muy importante seguir avanzando en la formación y concienciación ecológica ciudadana pero, no obstante, aún estamos muy lejos de una situación ideal en la que se erradiquen las actuaciones individuales insolidarias (incluso esto es algo imposible desde la perspectiva actual), por lo que es imprescindible consolidar un sistema que combine los instrumentos económico-financieros con la regulación normativa y su correspondiente sistema de sanciones, como modo de, en la medida de lo posible, reconducir estas conductas insolidarias hacia un mayor beneficio social.

Con frecuencia los detractores de la fiscalidad ecológica usan el ejemplo de los escasos o nulos resultados de las "ecotasas" sobre los residuos para mejorar el medio ambiente en el sentido de cambiar conductas nocivas. Ante esto es preciso plantear que a pesar de la gran imperfección que estas tasas tienen como instrumento fiscal, al menos tienen la utilidad de proporcionar los recursos económicos necesarios para un más correcto tratamiento de los residuos, lo que les conferiría, al menos en apariencia, un tímido carácter de ecológico. Y por otra parte es preciso insistir en que su carácter de ecológico es sólo aparente o como mucho muy débil, al no pretender realmente alcanzar la sustitución de esas conductas nocivas (por lo que no se puede efectuar una crítica sobre la base de que no consiguen este objetivo) sino sufragar en la medida de lo posible la reparación del daño. Por último, dejan de tener el carácter de ecológico al no estar concebidas en el marco de la aplicación de un cuerpo de medidas preventivas estrechamente interrelacionadas entre sí, en las que la regulación, la fiscalidad, tanto positiva en forma de ayudas, exenciones fiscales y subvenciones, como negativa en forma de tributos, y la generación de alternativas viables son indispensables.

Estudiemos, como ejemplo, el turismo andaluz. Para construir un tributo sobre este sector que realmente responda a criterios medioambientales habrá que diseñar esta figura de modo que sea un instrumento útil destinado a:

- a) Modificar progresivamente comportamientos antiecológicos.
- b) Obtener una serie de recursos financieros destinados a corregir impactos ambientales.
- c) Contribuir en el futuro a evitar, actuando de manera complementaria a medidas normativas, educativas, etc., desarrollos turísticos inaceptables desde el punto de vista del desarrollo sostenible.

Todo esto sería necesario para evitar que esta ecotasa turística se constituya meramente en un impuesto indirecto más, con carácter finalista y recaudatorio, sin contemplar ese objetivo básico que debe impregnar cualquier impuesto que se precie de ecológico y sobre el que es preciso insistir continuamente: la

modificación de los comportamientos antiecológicos. Y, por otra parte, para evitar que se oculten las posibles externalidades del sector turístico mediante su orientación a una economía de corte desregulado (o economía sumergida).

Por tanto, habría que determinar qué comportamientos sería preciso desincentivar o modificar, y que alternativas (que evidentemente deberían estar exentas del pago de esa ecotasa), de comportamiento existen o se podrían desarrollar. En este sentido cabría preguntarse si debería gravarse a un turista cuya motivación es la práctica del golf (actividad que supone, entre otros aspectos negativos, una importante ocupación de suelo y un elevado consumo de agua) de manera idéntica a aquel otro que está movido por el senderismo o la observación de la naturaleza.

La respuesta no deja lugar a dudas. No obstante, también es evidente que tratar de evaluar de manera exacta la magnitud de del impacto ambiental de cada una de las situaciones, actividades o comportamientos existentes en torno al sector turístico y a sus usuarios, sería una labor prácticamente imposible en función de los costos intrínsecos a esta determinación y de costos externos como los necesarios para, por ejemplo, desarrollar un sistema de control eficaz. Por tanto, esta pregunta y la dificultad de la respuesta no deben llevar ni, en aras de una equidad absoluta en la aplicación del tributo, a una determinación exhaustiva de cada comportamiento y su impacto, ni, en aras de un menor costo en su aplicación, a una simplificación excesiva. Por tanto la respuesta deberá buscar el punto óptimo en que deberán converger equidad y simplificación tributaria para obtener los mejores resultados en cuanto a los objetivos que se pretende cubrir con la imposición de un tributo sobre el turismo.

En cualquier caso, si la tasa turística se establece como un precio único a pagar en establecimientos hoteleros o a la llegada a los aeropuertos estaríamos penalizando conductas ecológicas y antiecológicas por igual y de manera injusta. De este modo no estaríamos impulsando la modificación de conductas indeseables, sino desincentivando la demanda turística orientada a actividades ecológicas y dificultando de manera injusta el acceso al producto turístico de los sectores de la sociedad con menos capacidad adquisitiva. En aras de un turismo de alta capacidad de gasto (mal llamado de calidad puesto que la calidad del turista debería medirse, más que en función de su capacidad de gasto, por su mayor o menor conducta socio-ecológica) estaríamos postergando el derecho al ocio y al disfrute del medio ambiente de otros sectores muy amplios de la sociedad.

4. La necesidad de impuestos ecológicos en el marco de una reforma ecológica global de la fiscalidad y de las cuentas públicas.

Como ya se ha dicho, durante los últimos años se viene planteando, al menos en el ámbito teórico, cada vez con más fuerza la necesidad de comenzar a internalizar los costos socio-ambientales y de avanzar hacia una reforma de la fiscalidad bajo parámetros de carácter medio ambiental para hacer frente a la crisis ecológica global.

No obstante, a efectos prácticos sólo se han producido tímidos avances y en aspectos muy particulares, al no decidirse los diferentes poderes públicos a abordar en profundidad el problema. Lo cierto es que generalmente estos poderes públicos se han mostrado reacios a estudiar y regular impuestos ecológicos para, después, ponerlos en marcha. Esta falta de voluntad política podría explicarse, entre otros motivos, en función de la falta de disposición a aceptar la internalización de los costos externos que ocasiona su actividad por parte de grandes grupos económicos de presión que más inciden en la degradación ambiental, que son sobre los que prioritariamente deberían recaer estos gravámenes.

Pero, además, la imposición de impuestos ecológicos no debe ser considerada como algo aislado sino como un elemento más de la necesaria reforma de la fiscalidad y de la contabilidad pública a partir de criterios ecológicos. Así, es preciso que en la contabilidad de Andalucía y en los Planes Estadísticos de la Comunidad Autónoma, se introduzcan los criterios necesarios para una progresiva ecologización de la fiscalidad y la contabilidad. Con el planteamiento de esta reforma contable y fiscal deberían sentarse las bases para posibilitar que la contabilidad pública y la fiscalidad comiencen a contemplar las externalidades o costes sociales y ecológicos que suponen la contaminación, la destrucción de la biodiversidad y el agotamiento de los recursos naturales.

Sin que se produzca una mínima configuración de este cuerpo sistemático y complejo de una contabilidad pública de carácter ambiental que considere las diferentes interrelaciones entre los diversos agentes y sectores económicos entre sí y con los recursos naturales, la imposición de cualquier tributo de carácter ambiental aislado y sin una base sólida en cuanto a la determinación de las diferentes y múltiples externalidades ocasionadas por el sistema productivo, difícilmente servirá a la mejora del medio ambiente e, incluso, difícilmente será operativo y eficaz para que los impactos ambientales ocasionados por un sector o en la producción de un bien o la prestación de un servicio sean realmente internalizados.

El sistema económico de una región es una realidad muy compleja, no se configura por la mera suma de diferentes sectores y actividades, sino en función de la interrelación entre los mismos, con el exterior, con la sociedad y con la naturaleza o los recursos naturales. Esta misma complejidad se da en la generación de los impactos ambientales, en la destrucción o degradación del medio ambiente como consecuencia de los procesos productivos o de los hábitos de consumo.

De esto modo, la complejidad de las interrelaciones antes citadas hace muy dificultosa la labor de identificación de los agentes y la cuota de responsabilidad de éstos en la generación de muchos impactos ambientales, con lo que el origen de éstos impactos termina por difuminarse en el conjunto del sistema productivo local, regional e incluso internacional. Así, el impacto ambiental ocasionado por un sector, actividad o empresa determinada puede ser escaso en apariencia, pero el impacto real, que debería sumar a ese impacto aparente o directo los impactos indirectos, ocultos o remotos, puede ser muy grande en función la

cantidad consumida, la tipología y del modo de producción de los diferentes recursos y materias primas de los que se abastece ese sector, actividad o empresa o en función de los residuos que produce.

Así una actividad con un impacto ambiental directo o puntual nulo, puede estar en realidad entre las causas de un elevado impacto global si para su desarrollo ha de contar necesaria o innecesariamente con otras intervenciones que no son sostenibles.

Por lo tanto, es una labor urgente de los poderes públicos el estudio profundo de todas estas interrelaciones con el objetivo de operar una modificación profunda de los sistemas de contabilidad pública, de modo que estos integren desde una perspectiva global (es decir teniendo en cuenta tanto los impactos directos como los indirectos o remotos), al menos de modo indicativo, todas las externalidades o costos socioambientales operados por cada uno de los agentes de la actividad económica, con dos objetivos fundamentales:

- a) Establecer con la mayor exactitud posible el grado de responsabilidad de estos agentes, de modo que se consiga determinar las externalidades que ocasionan y, en consecuencia, proceder a ajustar la presión fiscal ambiental al costo socioambiental global que es responsabilidad de cada uno de ellos. Esto es esencial para evitar que se produzca una transferencia del costo de las externalidades de unos agentes a otros (con lo que de hecho unos agentes estarían asumiendo de manera injusta los costos ambientales que provocarían otros) o al conjunto de la sociedad. De este modo determinados agentes tendrían más libertad para continuar desarrollando prácticas productivas insostenibles, en tanto que otros estarían viendo gravada de manera injusta su mayor compromiso con el medio ambiente.

En cualquier caso, este objetivo no sería el más importante puesto que, a pesar de tener efectos positivos, a través de la aplicación de tributos ambientales, sobre una mayor sostenibilidad del sistema económico, en realidad se centraría en la obtención de recursos económicos para ejecutar actuaciones de reparación o regeneración del medio ambiente desde los poderes públicos, ya que la fiscalidad ecológica por sí sola es insuficiente para operar los cambios necesarios en el sistema productivo y en los hábitos de consumo hacia una mayor sostenibilidad. Es preciso tener en cuenta que normalmente la internalización de los costos socioambientales acaba recayendo sobre el consumidor final, que en la actualidad tiene poca capacidad de maniobra y una gran falta de información y concienciación a la hora de optar sobre qué productos o servicios consume, utilizando criterios sostenibles.

- b) Por lo tanto, el segundo objetivo es mucho más importante. Permitir a los poderes públicos contar con un instrumento riguroso y eficaz a la hora de decidir la orientación que deben tomar las políticas y planes económicos, transversales y sectoriales para conducir realmente a un modelo de desarrollo sostenible que, ineludiblemente, deberá estar basado de manera prioritaria en la prevención, y en el que las medidas de reparación de daños deberán ser

consideradas con un carácter complementario, debiendo adquirir progresivamente un papel menos relevante.

Así, este segundo objetivo se enmarca, además de en una filosofía que prima la prevención frente a medidas terapéuticas, en el campo de la regulación normativa y la planificación como elemento prioritario y básico, y también previo a otras medidas de carácter fiscal, en la configuración de un futuro modelo de desarrollo sostenible.

Es importante puntualizar que una contabilidad pública, así concebida en cuanto a sus objetivos, no se puede quedar sólo en el análisis de grandes sectores o subsectores económicos, sino que tendrá que bajar al nivel de agentes económicos al objeto de establecer una tipología de éstos en relación al modo en que realizan su actividad. Es evidente que el impacto de las actividades de un sector serán diferentes en función de cómo se organicen y desarrollen tanto internamente como en lo referente a sus interrelaciones con el conjunto del sistema productivo y con la naturaleza y los recursos naturales.

Así, el impacto de productos aparentemente similares (o que siendo diferentes satisfacen una misma necesidad) puestos en el mercado dependerá, entre otros factores, de:

- a) Las características de las materias primas utilizadas en su fabricación (nivel de toxicidad, carácter renovable/no renovable, etc.)
- b) La cantidad (eficiencia energética) y la calidad (energía limpia y alternativa, energía nuclear, energía fósil, etc.) de la energía de la que se abastece
- c) El método de transporte utilizado para acercarlos al consumidor final (ferrocarril, carretera, etc.) en función por ejemplo de la eficiencia energética y la transformación de territorio que supone cada uno de estos métodos de transporte.

De este modo, el impacto del conjunto del sistema productivo de un territorio determinado, aun mostrando parámetros similares en términos de economía clásica, como pueden ser el PIB como indicador de crecimiento económico, puede ser muy diferente dependiendo de la forma en que se organicen la estructura de la demanda y las diferentes interrelaciones de todo tipo que configuran ese sistema productivo. Así, en función de la estructura de la demanda y de las interrelaciones y relaciones externas del sistema productivo, las externalidades, medidas como pérdidas de eficiencia y recursos y, por lo tanto, de productividad real de dos sistemas productivos con un PIB similar, pueden ser muy diferentes, con lo que el crecimiento real, medido teniendo en cuenta la incorporación de la contabilidad ambiental, puede ser también muy diferente. En este sentido es indicativo que en la década de los 90 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estimase que la tasa de crecimiento económico de los países industrializados se reduciría entre un 3 y un 5 % de incluirse en la cuenta de gastos únicamente las externalidades producidas como consecuencia de la contaminación.

En este sentido, es preciso constatar que, desde determinados ámbitos políticos o empresariales, a veces se cree, o más bien se hace creer que se

cree, que para reactivar la economía vienen bien los desastres ecológicos, las guerras y toda una serie de procesos destructivos, las más de las veces, desencadenados por la acción del hombre. En la recuperación se crea empleo, se incrementa la fabricación de bienes y las empresas, especialmente las grandes compañías transnacionales, mejoran exponencialmente sus cuentas de resultados. Así se da la paradoja de que los indicadores económicos son mucho mejores en países que, con un mismo nivel de desarrollo, destruyen la naturaleza y después ejecutan costosos programas de recuperación (pagados casi siempre con dinero público) que en aquellos otros que ejecutan políticas preventivas que tienden a su conservación antes que a la reparación de daños.

Es como si tras haber construido una vivienda, se procediese a su derribo y a incendiar el jardín y el huerto para, después proceder a la reconstrucción y así poder seguir generando trabajo. Sería más lógico, una vez construida la esta vivienda dedicar los esfuerzos a mejorarla, a limpiarla, a sembrar nuevas plantas en el jardín para que éste cada vez fuese más frondoso y rico y diese más sombra, y a diversificar los cultivos del huerto para conseguir tener una dieta más rica.

Todos estos aspectos son de capital importancia a la hora de operar la revolución que supondría sustituir los métodos clásicos de contabilidad pública por una contabilidad más real en la que se tuviera en cuenta las externalidades tanto de tipo medioambiental, como social. Pero además es preciso evitar que esta contabilidad suponga en la práctica poner precio al medio ambiente. De nuevo no se debe confundir el fin con los medios. No se trata de introducir el medio ambiente como una variable más del mercado, sino de que se tome constancia de la importancia que tiene la conservación del medio ambiente para un verdadero desarrollo sostenible y para tomar las decisiones necesarias al respecto. En este sentido es necesario comenzar a entender la economía en su verdadera dimensión: un subsistema dentro del medio.

Es importante hacer constar que para el desarrollo de este novedoso modelo de contabilidad pública en Andalucía no se partiría de cero. En este sentido, la publicación, por la Consejería de Medio Ambiente en 1996, de la "Tabla Input-Output Medioambiental de Andalucía 1990", supuso un hito muy importante, que lamentablemente no ha tenido continuidad hasta el momento. Esta publicación, pionera en España, constituye un instrumento técnico de gran importancia para detectar las implicaciones tanto directas como indirectas de los diferentes sectores económicos sobre el medio ambiente y la demanda de recursos naturales o, tal y como se define ya en su título, para la "aproximación a la integración de las variables medioambientales en el modelo input-output", por lo que resultaría muy positivo continuar desarrollándolo.

El tema de la ecotasa turística ya ha servido para al menos iniciar todos estos necesarios debates en Andalucía. Un debate que puede y debe servir para frenar la peligrosa e injusta dinámica imperante en la actualidad por la cual las pérdidas son socializadas frente a la privatización de los beneficios, y podría ser la "punta de lanza" hacia el progresivo establecimiento de la fiscalidad y la contabilidad ecológicas.

No obstante, a pesar de estar de acuerdo con la necesidad de desarrollar los tributos ambientales y la fiscalidad ecológica, el establecimiento de una ecotasa turística o de cualquier otro tributo de carácter realmente o supuestamente medioambiental, desligados de una reforma global de la fiscalidad y de la contabilidad pública atendiendo a parámetros ambientales y de desarrollo sostenible, podría suponer la aparición de una serie de problemas de toda índole (social, económica, medioambiental) que es necesario prevenir y evitar.

Por otra parte, es preciso evitar que los tributos ambientales se sitúen en un marco general en el cual de forma demagógica y engañosa se ejecutan políticas que presuntamente suponen una reducción de la presión fiscal, cuando en realidad se está aplicando esta reducción en los impuestos directos y compensándola con creces en la elevación de los impuestos indirectos que, relativamente, gravan más a los pobres que a los ricos, como es el caso que se da en la actualidad en la mayor parte de las tasas, tengan éstas, o no, carácter ecológico.

En otro orden de cosas, tras tanto tiempo sin prestar atención a la necesidad de los tributos ambientales en el marco general de la fiscalidad y la contabilidad ecológica, es necesario diseñar estas figuras impositivas con cautela, mediante el consenso y sin excesivas urgencias. Tomando como ejemplo la ecotasa turística, la prisa no debe acabar por que esta figura impositiva acabe por, olvidando los impactos ambientales producidos en otros sectores de actividad, imponerse exclusivamente en el sector turístico, copiando para su diseño lo que se está haciendo en otras Comunidades Autónomas, cuyo modelo turístico y cuya realidad territorial contienen diferencias sustanciales con respecto a los que se dan en Andalucía.

Además, la solución a los problemas ambientales no se puede centrar (por ser una solución falsa, parcial e ineficaz como ya se ha argumentado) exclusiva o prioritariamente sobre la vía de las medidas fiscales, ya que de este modo se produciría una instrumentalización de estas medidas con fines básicamente recaudatorios, y no se propiciaría la consecución del objetivo central que debe dirigir su puesta en marcha, que, como ya se ha repetido en varias ocasiones, no debe ser otro que propiciar la modificación de comportamientos nocivos para el medio ambiente hacia la configuración de un modelo de desarrollo sostenible, en sus vertientes social, ambiental y económica, que sustituya al actual modelo de depredación de recursos humanos y naturales.

En este sentido, es preciso reiterar que esta necesaria modificación de los comportamientos tampoco se vería propiciada suficientemente por la aplicación exclusiva de medidas fiscales cuyo grueso se apoyase en la imposición de impuestos indirectos que gravan igual a todos los ciudadanos independientemente de su capacidad económica, ya que, es habitual que se dé una relación directa entre nivel de renta y magnitud de los impactos producidos.

Es preciso que los tributos ambientales no se queden sólo en el ámbito de la fiscalidad, en la acción de fiscalizar (que en esencia es vigilar), sino que sean un instrumento más de una opción global por el desarrollo sostenible, que ineludiblemente debe situarse en el punto de vista de la salvaguarda a través de

una orientación adecuada de las políticas sociales, territoriales, ambientales, económicas y sectoriales.

5. La necesidad de combinar medidas normativas, impositivas y la planificación para la reconversión ecológica de los sectores económicos. Los ejemplos del turismo y del transporte.

Como ya se ha apuntado anteriormente, la implantación de tributo medioambiental sobre un determinado sector económico o sobre una actividad específica, sin poner en marcha otras medidas de carácter normativo, sólo supondrá, como norma general, la imposición de un impuesto indirecto más, que acabará afectando y siendo financiado por los usuarios y consumidores últimos de los bienes o servicios producidos y, por lo tanto, no tendrá apenas incidencia en la transformación productiva hacia un mayor respeto al medio ambiente.

5.1. Consideraciones sobre el sector turístico.

Volviendo a tomar como ejemplo el turismo, una ecotasa sobre este sector, aislada y sin conexión con medidas normativas y planes tendentes a regular las disfunciones de la realidad turística (normas y planes que no habrán de ceñirse sólo a aspectos sectoriales sino que habrán de abarcar campos más extensos y complejos de la realidad, y en especial a lo que se refiere a las políticas transversales), difícilmente alcanzaría más allá de la imposición de un impuesto indirecto sobre los usuarios de bienes y servicios turísticos.

Además, sus objetivos tal y como se han planteado inicialmente para Andalucía (se ha dicho pretender tan sólo por una parte, la corrección de los impactos ambientales que produce el sector y, por otra, la mejora del mismo) serían parciales e insuficientes y estarían mal orientados.

Una ecotasa así concebida, al partir de planteamientos erróneos o insuficientes, supondría en la práctica, al tener que pagarse por su disfrute, la privatización de muchos recursos naturales que son patrimonio del conjunto de la sociedad, así como un trasvase de rentas desde todos los ciudadanos hacia las empresas que obtienen beneficios con la explotación del sector y a partir de la no observancia de las necesarias cautelas ambientales cuya financiación debería ser acometida por estas empresas.

En definitiva, sería un mal tributo ecológico, pues en estos tipos de tributos, la componente ambiental no debe lograrse a expensas de la componente social, de modo que la modificación de los comportamientos origine paralelamente un incremento de las desigualdades en la renta y riqueza de los ciudadanos. Por lo tanto, las mejoras a llevar a la práctica en el sector turístico deben ser financiadas por los empresarios turísticos, en tanto que los usuarios sólo deberían hacerse cargo de los impactos que generan, pero teniendo en cuenta además la necesidad de establecer mecanismos compensatorios para evitar que se vean perjudicadas las rentas más bajas, con el consiguiente incremento

de las dificultades de éstas para acceder al disfrute de recursos que, a pesar de haber adquirido el carácter de productos o servicios turísticos y de ocio, no deben dejar de ser patrimonio del conjunto de la sociedad. De observarse todas estas cautelas, de nuevo estaremos en la dinámica por la cual se socializan las pérdidas en tanto que los beneficios son privados, algo que choca frontalmente con la filosofía de los tributos ambientales que, entre otros aspectos, deben tratar de que los impactos o “pérdidas” ambientales por determinadas actividades sean asumidas o internalizadas por quienes las producen, en lugar de por el conjunto de la sociedad, y ello independientemente de que, tal y como se ha venido reiterando anteriormente, el objetivo central de la fiscalidad ecológica debería orientarse a la modificación de los métodos productivos y los hábitos de consumo perjudiciales para el medio ambiente.

Un buen tributo ecológico para el sector turístico deberá, por lo tanto, tener como uno de sus objetivos que tanto los empresarios como los usuarios turísticos no obtengan beneficios de la explotación y degradación de los recursos naturales, al no asumir el costo de esta degradación, pero evitando, en la medida de lo posible, que estos costos sean transferidos de los empresarios a los usuarios. Hipotéticamente, en este último supuesto, la situación sería más ventajosa respecto a los casos habituales en el que los costos son transferidos al conjunto de la sociedad, ya que se transferirían exclusivamente de los empresarios a los usuarios turísticos. No obstante, esta hipótesis es falsa, o al menos a ello debiéramos aspirar, en el sentido de la necesidad de avanzar hacia la democratización e igualación de oportunidades de acceso al ocio y al disfrute de los recursos naturales. Democratización e igualación que para ser reales no pueden obviar el establecimiento de las limitaciones necesarias para que ese ocio y disfrute de los recursos naturales sean sostenibles tanto contemporánea como extemporáneamente.

Por lo tanto un modelo de impuesto turístico, o sobre otra actividad cualquiera, para ser eficaz, deberá evitar enfocarse a la mera recaudación de una tasa más. Por el contrario, el modelo que se necesita deberá estar basado en la combinación de la regulación normativa y de medidas fiscales directas sobre las actividades turísticas con mayor impacto ecológico. Un modelo dirigido a orientar y financiar la reconversión del sector turístico hacia una mayor calidad y sostenibilidad, así como a potenciar la restauración de los impactos sufridos hasta ahora, pero tratando de evitar nuevos impactos bajo una filosofía centrada en que es preferible prevenir ahora para no tener que lamentarnos en el futuro. La ecotasa turística no tiene sentido si sólo actúa sobre lo ya ejecutado en el sector. Por el contrario, debe, junto a otras medidas de carácter normativo, educacional, etc. prevenir nuevas actuaciones impactantes sobre el medio ambiente y el territorio. No tendría sentido implantar una ecotasa turística y a la vez estar permitiendo el desarrollo de proyectos turístico-inmobiliarios antiecológicos en el litoral o en otras áreas de Andalucía.

Pero además, el grueso de la financiación de la corrección ambiental de los impactos producidos por el turismo, así como la mejora de sus instalaciones y sus infraestructuras, no deberá recaer prioritariamente sobre los usuarios de los servicios turísticos, debiendo procurar no gravar a estos últimos más allá de

la medida de los impactos que ocasionan. Es evidente que estos usuarios generan diferentes problemas medioambientales y requieren una serie de servicios como recogida de basuras, abastecimiento y saneamiento de aguas, etc. para cuya financiación habrá que arbitrar los mecanismos necesarios. No obstante, en la financiación de la reconversión ecológica del sector y en la mejora de sus instalaciones e infraestructuras, el protagonismo habrá de ser asumido de manera fundamental por las empresas que obtienen beneficios del mismo, independientemente de la necesidad de apoyar iniciativas de desarrollo local endógeno promovidas por cooperativas y Pymes turísticas. Así los impuestos turísticos deberían recaer fundamentalmente sobre las empresas que explotan y obtienen beneficios del sector en los casos en los que el objetivo sea su reconversión ecológica y la mejora de sus instalaciones e infraestructuras, y sobre los ciudadanos, ya sean andaluces o foráneos, en la medida de los impactos que éstos provocan.

Por otra parte, el impulso que la puesta en marcha de medidas fiscales y normativas debe suponer para la reconversión del sector turístico hacia su sostenibilidad, para ser real y efectivo, no puede circunscribirse únicamente al campo de lo ecológico. Por el contrario la reconversión del sector deberá ocuparse también de manera prioritaria de la formación y profesionalización de los trabajadores del sector y de establecer mecanismos que progresivamente reduzcan la estacionalidad de la demanda con el objetivo de generar puestos de trabajo dignos, estables y de calidad. En este sentido, junto al establecimiento de cualquier tributo de carácter ecológico, deberán arbitrarse otro tipo de medidas con el objetivo de que no se vean afectadas negativamente la calidad y cantidad global de empleo en el sector. En cualquier caso, es posible que una ecotasa turística bien diseñada y aplicada pueda constituir intrínsecamente un factor para la generación de empleos estables en el sector.

Pero además, será necesario tener en cuenta las peculiaridades del sector en Andalucía. El modelo turístico andaluz y el modo y grado de ocupación del territorio por el sector, difiere sustancialmente del existente en otras comunidades autónomas donde se ha abierto el debate de la ecotasa turística. Así en Andalucía, el hecho diferencial más claro es el comparativamente mayor grado de ocupación y destrucción de las comarcas costeras por segundas residencias, con lo que el modelo andaluz contiene notables diferencias con los desarrollados en otras Comunidades Autónomas eminentemente turísticas como la Balear o la Canaria.

Por lo tanto no parece adecuado, o al menos resultaría injusto, aplicar en Andalucía un modelo de ecotasa similar al de estas otras Comunidades Autónomas, gravando a los usuarios de alojamientos turísticos hoteleros o de acampada, y no estableciendo medidas impositivas sobre usuarios de segundas residencias, que ocasionan tantos o más impactos negativos que los primeros. Es necesario idear mecanismos para superar la evidente dificultad para que la ecotasa turística actúe también, y de forma especial, sobre segundas residencias (independientemente de que sus propietarios ya pagan impuestos municipales por este concepto, aunque es preciso puntualizar que, en este caso, la base imponible no se refiere a la evaluación del daño

ambiental ocasionado, con lo que un tributo ecológico en este sentido no tendría por que suponer duplicidad impositiva) y otras actuaciones turísticas con tanto o más impacto que los alojamientos hoteleros o de lo contrario esta figura nacería seriamente hipotecada y con importantes dosis de incertidumbre sobre su viabilidad como medida efectiva con fines ambientales.

Por otra parte, otras dificultades aparecen por la procedencia de los usuarios turísticos de Andalucía, que en un grado mucho más elevado que en otras comunidades autónomas turísticas, tiene origen interno a la propia Comunidad.

Es decir, un alto porcentaje de los impactos del turismo en Andalucía, es producto de la demanda turística de los propios andaluces.

Por tanto no parece justo gravar únicamente a los turistas con origen fuera de la Comunidad Autónoma, cuando los turistas de carácter "interno" producen al menos los mismos impactos que aquellos. Y, lo que tampoco carece de importancia, no parece que vaya a ser efectivo de cara a modificar comportamientos antiecológicos, al menos en el amplio sector de los usuarios turísticos con origen en la propia Andalucía.

En el litoral andaluz, aunque la excesiva carga urbanístico-turística que soportan determinadas áreas no es un problema baladí y requiere la puesta en marcha de instrumentos (como una ecotasa turística que en principio no tiene que afectar al conjunto de la Comunidad Autónoma, sino que podría establecerse a modo de tributos municipales en aquellos lugares con una mayor saturación e impacto de su modelo turístico) que aporten soluciones, el principal problema en la actualidad viene causado por la presión de multitud de nuevos proyectos turístico-inmobiliarios sobre áreas costeras que aún mantienen un grado de conservación más o menos aceptable. Unos proyectos que se pretende llevar a cabo, sin una ordenación territorial previa y sin haber evaluado la capacidad de carga del litoral en su conjunto y en los puntos concretos donde se pretende su ejecución.

Unos proyectos donde se conjugan los intereses de importantes grupos empresariales y financieros con la inhibición, cuando no con la connivencia, de determinados poderes públicos. Unos proyectos que se concentran en torno a las áreas de mayor calidad ambiental y de los espacios naturales protegidos, como en Punta Umbría, en Isla Canela, en Martín Miguel (Sanlúcar de Barrameda), Cabo de Gata, etc., amenazando con su privatización, abiertamente unas veces, de manera encubierta otras, al servicio de las elites empresariales y sociales.

Un impuesto que grave actuaciones antiecológicas del sector turístico, puede ser efectivo para situaciones en las que este sector ha alcanzado ya situaciones en el límite de la sostenibilidad ambiental y socioeconómica, pero no prevendrá por sí solo que se sigan desarrollando en el litoral nuevas operaciones inmobiliario-turísticas de manera irracional. Aunque, eso sí, una vez desarrolladas éstas, permitirá una mayor recaudación por estos conceptos. Por lo tanto, será preciso actuar también mediante la conjunción de medidas fiscales y normativas para evitar la proliferación de estas operaciones

inmobiliario-turísticas sin una adecuada ordenación y sin tener en cuenta factores esenciales como la determinación de la capacidad de carga.

En este punto del análisis del sector turístico, es preciso reiterar algunas de las ideas de carácter general anteriormente expuestas, de modo que éstas faciliten la comprensión de las conclusiones respecto a su aplicación al turismo.

La política presupuestaria y fiscal debe ser un instrumento importante para ir generando cambios de comportamientos ciudadanos y de los diferentes sectores productivos hacia una mayor sostenibilidad y para que los criterios medioambientales pasen a ocupar un lugar predominante en el capítulo de gastos de las administraciones públicas, de modo que se pueda actuar sobre los impactos ambientales de cara a reducirlos lo máximo posible.

No obstante estos impuestos, como ya se ha dicho, forman parte de una filosofía general identificada erróneamente con el axioma de "que quién contamina paga". Un precepto que puede dar respuesta a determinados problemas (aunque generalmente su aplicación ha sido más virtual que real al no ir mucho más allá de meras campañas de imagen), pero que es manifiestamente insuficiente si es considerado como un fin y no como un medio a ser superado por un nuevo modo de ver las relaciones entre actividad humana y medio ambiente, cuyo objetivo último debe ser, como se ha dicho al principio, que "quién contamine o destruya los recursos naturales deje en el futuro de contaminar o de destruirlos".

Para caminar hacia este nuevo modelo de relación entre la actividad humana y el entorno en el que se desarrolla, los impuestos ecológicos sin la articulación de otras medidas, no son suficientes.

En relación con estas ideas de carácter general, en Andalucía, para evitar que en el futuro se reproduzcan los problemas asociados a la ocupación del litoral acaecida en décadas pasadas, deberán orientarse las diferentes actuaciones públicas a la regulación normativa y la planificación con el objetivo de determinar que es lo que se puede hacer o no en las áreas litorales tanto desde el punto de vista urbanístico-turístico como en relación al resto de los sectores económicos.

Sólo así puede tener sentido un impuesto ecológico que grave los daños ambientales del turismo o de cualquier otro sector. Sólo si se trata de prevenir para que en el futuro no se desarrollen nuevas actuaciones que requieran su aplicación. Lo demás sería demagogia y mero afán recaudatorio.

Así la puesta en marcha de una ordenación territorial basada en criterios medioambientales y con un escrupuloso respeto a las disposiciones normativas españolas, andaluzas y europeas en materia de agua, costas y conservación de la naturaleza son esenciales para tratar de abordar los impactos ambientales derivados del sector turístico.

En este sentido, hay que manifestar que la ordenación del territorio más que una disciplina técnica es expresión de la voluntad política. Una voluntad política

que, hasta el momento, sólo en muy contadas ocasiones se ha dirigido hacia la configuración de un turismo o de otros sectores económicos respetuosos con el medio ambiente ni hacia el desarrollo sostenible. Más bien se ha dirigido a favorecer la especulación y el desarrollismo, cuestionando para ello, cuando ha sido preciso, hasta disposiciones legales vigentes con un mayor o menor carácter medioambiental desde diferentes instancias administrativas o empresariales (como ha ocurrido con la Ley de Costas en el caso concreto de diferentes proyectos urbanísticos en el litoral onubense).

Pero no nos quedemos exclusivamente en el ejemplo del turismo.

5.2. Consideraciones sobre el transporte.

Analicemos someramente los servicios de transporte, como uno de los sectores que mayor impacto medioambiental ocasiona en la actualidad, tanto a escalas regionales como globales. En efecto, el transporte, con el actual predominio de la carretera, se orienta hacia los modos más contaminantes y de mayor impacto ambiental, con una menor eficiencia social y con un mayor consumo de suelo. Por otra parte al impacto ambiental, habría que sumar otra serie de externalidades de carácter social.

En 1995, en la Unión Europea, las emisiones de dióxido de carbono, gas de efecto invernadero con mayor cuota de participación en el cambio climático, causadas por el transporte alcanzaron los 800 millones de toneladas de las cuales un 84 por ciento provenía del transporte por carretera. Este dato no es baladí, especialmente si tenemos en cuenta que, en el conjunto de la Unión Europea, la participación del transporte en las emisiones totales de dióxido de carbono supone un 25 % y que entre 1990 y 2000 las emisiones españolas de dióxido de carbono se incrementaron en un 16 por ciento (según cifras oficiales, aunque desde otras fuentes este incremento se cifra casi en el doble), cuando el Protocolo de Kioto sólo permitía a España aumentar en un 15 por ciento desde 1990 hasta 2008-2012.

En lo que respecta al consumo energético, en España el transporte supone el 40 por ciento del consumo total de energía, y del total de energía destinada al transporte, el 79 por ciento lo consume la carretera. Este dato hay que ponerlo en relación con otros aspectos importantes como la eficiencia energética y en el consumo de suelo (recurso no renovable) asociados a los diferentes modos de transporte. Así, comparando la carretera con el ferrocarril, este último consume 4 veces menos energía para transportar la misma cantidad de carga. En el mismo sentido, una vía doble de ferrocarril tiene la misma capacidad de transporte que una autopista de 16 carriles. Es evidente que la carretera, además de consumir más energía y emitir más gases de efecto invernadero, ocupa mucho más suelo para alcanzar una misma capacidad de transporte que el ferrocarril.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos, las conclusiones, objetivos, medidas y procesos definidos por la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible hacen necesario un cambio radical la política de transportes ya que

la citada Estrategia propone limitar las emisiones de gases con efecto invernadero, transferir transporte desde la carretera al ferrocarril y reequilibrar los territorios potenciando el mundo rural. Todo ello ha venido influido por los análisis sobre las externalidades, tanto sociales como ecológicas, del transporte en la Unión Europea, que se han realizado por diversas entidades en los últimos diez años, además de estudios de la Agencia Europea de Medio Ambiente, entre los cuales destaca el documento sobre "Señales Medioambientales 2001".

Los análisis concluyen que el transporte por carretera supone el 91,6 por ciento del total de los costes externos del conjunto del sector, y que estos costes suponen en España más de 45.000 millones de euros (7,5 billones de pesetas). No obstante, aunque estos análisis tienen una gran importancia como instrumentos a utilizar para racionalizar el transporte, es preciso matizar muchas de las valoraciones que se hacen sobre costes externos no dejan de ser arbitrarias y producto de convencionalismos más o menos acertados. En este sentido decir que en realidad resulta imposible valorar determinados costes externos, como puede ser la pérdida de vidas humanas como consecuencia del transporte, cuyo valor es imposible cuantificar en términos monetarios de forma objetiva.

En España la generación de gases con efecto invernadero alcanza el 28,3 por ciento del total de los costes externos del transporte, los accidentes el 25,8, la contaminación atmosférica el 20,1, los procesos industriales y la obra civil el 10,9, el ruido el 5,4, la congestión el 4,2, el impacto en espacios naturales y paisaje el 3,1 por ciento y los costes añadidos en el ámbito urbano el 2,2.

El transporte de la Unión Europea genera unos costes ecológicos de 658.000 millones de euros anuales (109 billones de pesetas) cerca del 10 por ciento del PIB del conjunto. Por otra parte, el incremento de emisiones de gases de efecto invernadero previsto en la Unión Europea para el período 1990 a 2010 (de incorporarse efectivamente los efectos positivos previstos como consecuencia de la aplicación de varias medidas políticas como la Directiva relativa a vertederos, el acuerdo voluntario de los fabricantes de automóviles para reducir las emisiones de dióxido de carbono, la Directiva referida a la promoción de las energías renovables, y la Directiva relativa a la prevención y control de la contaminación) se cifra en un 2,1 %, en tanto que para el transporte se prevé un aumento del 45,8 por ciento.

El rápido crecimiento de la demanda de movilidad, tanto en España como en el conjunto de la Unión Europea, se satisface en gran medida con el aumento del transporte por carretera, y, en la actualidad las emisiones de gases con efecto invernadero generadas por el transporte crecen a un ritmo mucho más acelerado que las de cualquier otra fuente.

Ante esta situación, el Consejo Europeo de Ministros en la Cumbre de Gotemburgo avanza una serie de medidas para reducir los costes externos derivados de las emisiones de gases con efecto invernadero, entre los que se encontrarían la eliminación de las subvenciones que priman el consumo de

energía ineficiente y la introducción de impuestos energéticos relacionados con el contenido de dióxido de carbono en los combustibles.

El establecimiento de tributos ambientales encaminados a la asunción de los costes externos por parte de cada uno de los modos de transporte, en lo que respecta a congestión del tráfico, deterioro de las infraestructuras, perjuicios para la salud e impacto en los espacios naturales y el paisaje, sería una medida importante para reequilibrar la distorsionada relación existente en la actualidad entre los diferentes modos y para una utilización más eficiente las infraestructuras existentes, tal y como señala la Comisión Europea en el documento de consulta referido a la preparación de la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible. Pero estos tributos, ¿serían suficientes sin estar coordinados con otro tipo de medidas?

¿Sería razonable el establecimiento en España o Andalucía de estos tributos de ámbito europeo (e incluso de tributos propios en el mismo sentido) sin paralelamente ejecutar políticas destinadas a sentar las bases necesarias para producir realmente el citado reequilibrio?

Lo cierto es que las actuaciones previstas tanto por el Plan Director de Infraestructuras del Gobierno Central como por el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, no contribuyen a conseguir los objetivos de transferir transporte desde la carretera al ferrocarril y de reequilibrar el territorio potenciando el medio rural marcados por la Estrategia de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible. Ambos planes continúan con una política que potencia el transporte por carretera relegando el ferrocarril a un segundo plano, salvo en el caso de líneas de alta velocidad con un elevado consumo energético.

A esto se suma en Andalucía un Plan de Ordenación del Territorio, aún sin concluir en su redacción, que con su actual enfoque continuara profundizando en un modelo territorial desequilibrado. Si se sigue potenciando la carretera frente al ferrocarril y se siguen ejecutando planes urbanísticos y de ordenación territorial que implican una mayor necesidad de movilidad, será imposible reducir de manera suficiente el fuerte incremento en la emisión de gases con efecto invernadero, la contaminación ocasionada por el transporte y el resto de las externalidades asociadas, por muchos recursos humanos y económicos, incluidos los de carácter fiscal, que se destinen a ello.

Ante este panorama, la imposición de tributos supuestamente ambientales sobre el transporte sólo serviría para encarecer el consumo y para ejecutar sólo algunas actuaciones paliativas totalmente insuficientes para reparar el daño medioambiental ocasionado por el sector. Por otra parte serían insuficientes, incluso para hacer cumplir el precepto "quién contamina paga" si tenemos en cuenta la elevada cuantía que suponen las externalidades generadas por el transporte en conjunción con la política de neutralidad fiscal asumida desde los diferentes poderes públicos.

Por lo tanto, junto a tributos ambientales que graven el transporte, es preciso dar un giro radical a la política de transporte y de ordenación del territorio, con

el objetivo de reducir al mínimo posible las externalidades del sector, mediante la promoción de los modos de transporte más eficientes energéticamente y la disminución de la movilidad obligada, entendida ésta como la movilidad que podría evitarse con una ordenación territorial y urbanística y una planificación del conjunto del sistema de transportes más racionales desde el punto de vista de un desarrollo socioeconómico y ecológicamente sostenible. El giro en todas estas políticas no se puede reducir a medidas centradas casi exclusivamente en la imagen, como la celebración todos los años del día mundial sin coches, en tanto no se ponen los medios para generar alternativas viables al uso del vehículo privado.

Por lo tanto, para incidir en la resolución de los problemas ambientales que origina el transporte será necesario, desde Andalucía, apoyar e, incluso impulsar, iniciativas de la Unión Europea para establecer tributos ecológicos sobre el sector, ya que éste parece ser el ámbito espacial más adecuado a tales efectos salvo, tal vez, para el caso del tráfico urbano y metropolitano. Pero esto será insuficiente y hasta ineficaz sin que a la vez se produzca en Andalucía un giro radical en orientación de las políticas de transporte.

6. La contabilidad pública ambiental como base de un cuerpo diversificado de tributos ambientales.

El debate abierto en torno a la ecotasa turística no debe convertirse en un modo de tratar de enmascarar y seguir promoviendo toda una serie de políticas antiecológicas y hasta antieconómicas a medio y largo plazo en los diferentes sectores económicos. Por el contrario, debería ser la "punta del iceberg" para ese giro radical que precisan las políticas económicas, territoriales, medioambientales y sectoriales, de cara a lograr la sostenibilidad ecológica y socioeconómica en todos los sectores económicos y en el ámbito del consumo en Andalucía.

Es preciso hacer de nuevo aquí referencia a la necesidad de avanzar en la definición de un nuevo sistema de cuentas públicas que integre la contabilidad de las diferentes externalidades directas e indirectas o remotas de cada sector, actividad y tipología de agentes productivos, como instrumento indispensable para una planificación económica, territorial, medioambiental y sectorial tendente a sustituir el actual modelo socioeconómico por un modelo de desarrollo sostenible en sus tres vertientes fundamentales: social, ambiental y económica.

El hecho de que los instrumentos normativos y la planificación asentados sobre un buen sistema de contabilidad ambiental deban ser prioritarios, tanto en el tiempo como en su grado de importancia, a la tributación ambiental, no debe interpretarse como la necesidad de postergar la puesta en marcha de cualquier tipo de tributo ambiental en tanto no este definida la planificación y configurada la normativa sobre la base de estos nuevos parámetros.

(De hecho ya existe un cuerpo de legislación ambiental y de índole territorial y sectorial en Andalucía, que sin alcanzar el óptimo, ofrece unas grandes

posibilidades tanto para la planificación como para la prevención de los impactos negativos y que permitiría tener una buena base para la imposición de ciertos tributos ambientales, especialmente en aquellos sectores y actividades en los que los impactos son más importantes y evidentes. Su mayor o menor utilidad dependerá del modo en que se interpreten estas normativas y de la dirección en que se oriente la planificación)

Es más, un buen sistema de contabilidad ambiental que tenga como objetivo central servir de base en la toma de decisiones políticas que contribuyan a consolidar un nuevo modelo de desarrollo sostenible, conferiría el carácter de ecológico a determinados tributos que, sin esta base, no podrían tener tal consideración.

A pesar de que se ha venido reiterando que un tributo deja de ser ecológico si no se orienta a la modificación de conductas antiecológicas, esta afirmación sólo se refiere a una situación en la que estos tributos específicos sean considerados de un modo aislado. En cambio, integrados en el cuerpo de una contabilidad pública y fiscalidad de carácter ecológico, determinados tributos que, más que a modificar conductas, tienden a obtener los recursos suficientes para financiar acciones reparadoras si podrían ser contemplados como tributos ambientales, puesto que aparecerían integrados en un conjunto de medidas cuyo objetivo central sería la mejora del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

En otras palabras, un tributo de este tipo dejaría de ser un fin en sí mismo para convertirse en un medio más en el conjunto de una fiscalidad y una contabilidad ecológicas orientadas a modificar comportamientos perjudiciales para el medio ambiente y a servir de base fundamental en la toma de decisiones (tanto de carácter preventivo como restaurador) de los responsables públicos.

7. El complejo proceso para la definición de tributos ambientales y para la configuración y puesta en marcha de una fiscalidad ecológica efectiva.

El sentido de establecer, junto a las necesarias medidas normativas, educativas, etc., figuras de tributación ambiental, como ya se ha argumentado, debe sobre todo dirigirse a:

- a) Impulsar cambios de comportamientos que operen la reconversión del modelo actual.
- b) Internalizar los costes derivados de las actuaciones que impactan negativamente sobre el medio ambiente.
- c) Dotar los recursos financieros necesarios para esa reconversión y para la restauración de los impactos producidos (siempre que se dé un carácter global a la fiscalidad ecológica y se asiente la misma sobre un buen sistema de contabilidad pública ecológica y sobre otro conjunto de medidas normativas, de planificación, etc.).

La consecución de estos objetivos requiere la realización de una tarea muy compleja, que debe partir, como paso previo e indispensable, de la elaboración de un diagnóstico ajustado del sector productivo o de las pautas de consumo que se pretende modificar. Un diagnóstico que requerirá la elaboración de un cuerpo de indicadores fiables y exhaustivos integrados en el nuevo modelo de cuentas públicas al que se hace referencia en este informe.

Para el caso del turismo andaluz, que es el que nos está sirviendo de ejemplo, este diagnóstico deberá dirigirse a conocer cómo se estructura en la actualidad la oferta y la demanda turística, a valorar los diferentes impactos y a detectar las carencias del modelo turístico actual con el objetivo de diseñar alternativas al mismo.

Sólo una vez realizadas todas estas tareas, será posible definir instrumentos de tributación ambiental destinados a generar los necesarios cambios de comportamiento que lleven a la reconversión del sector y a posibilitar la financiación de la misma.

Unos instrumentos que, para ser efectivos para los fines previstos, deben responder ineludiblemente a una serie de cuestiones que necesitan definición y respuesta previa.

Entre estas cuestiones cabría destacar las siguientes:

1. ¿Qué debe gravar un impuesto ambiental turístico? ¿Sólo las estancias en establecimientos hoteleros, o también el uso de otro tipo de instalaciones como segundas residencias, campos de golf o puertos deportivos?
2. ¿Cuál es el sujeto pasivo del impuesto? ¿Deberá el sujeto pasivo estar constituido sólo por los usuarios de los servicios turísticos o también por determinados empresarios del sector promotores de actuaciones impactantes sobre el medio ambiente? Lo lógico es que los segundos también fueran sujetos pasivos de la fiscalidad ecológica.
3. ¿A quiénes se aplicaría? No parece que deba aplicarse sólo los turistas con origen fuera de la comunidad andaluza, ya que los impactos son producidos también por los turistas residentes andaluces. Si de lo que se trata es de modificar comportamientos antiecológicos, este objetivo no se conseguiría plenamente eximiendo de las tasas a los andaluces.
4. ¿Dónde se cobraría? ¿A la llegada a las terminales de transporte público? De ser así podría tener un efecto disuasorio sobre su uso y potenciador del uso del transporte privado por carretera, con lo que se estaría obteniendo el efecto contrario al pretendido. Es decir con el cobro de la ecotasa en lugar de fomentar un cambio de comportamiento hacia métodos de transporte más ecológicos, como el ferrocarril, se estaría impulsando el uso del vehículo privado mucho más contaminante e impactante. ¿Sólo en establecimientos hoteleros con el efecto potenciador que esto tendría sobre el mercado de la segunda residencia

mucho más impactante y con una menor generación de empleos y valor añadido? Por el contrario, ¿se gravaría más el uso de segundas residencias que el de establecimientos hoteleros? De ser así, ¿cómo se haría?, ¿cómo se evitaría el incremento del mercado negro, de los alquileres no declarados, en este capítulo? ¿Se gravaría sólo el alquiler de segundas residencias o también la propiedad, teniendo en cuenta que ambos regímenes generan un impacto similar y que, para este caso, la base imponible debería estar constituida precisamente sobre este impacto o daño ambiental que se pretende evitar?

5. ¿Quiénes recaudarían este tributo? ¿Los Ayuntamientos? ¿La Administración Autonómica?
6. ¿Quién y cómo gestionaría los ingresos obtenidos?
7. ¿Qué naturaleza fiscal debería adoptar este tributo? ¿Una tasa ecológica? De ser así, ¿qué servicios y contrapartidas se ofrecerían a cambio? ¿Un impuesto ecológico? En este caso, ¿qué se gravaría?; ¿la generación de basuras?, ¿el consumo energético?. ¿Cuáles serían los criterios para establecer la progresividad en el impuesto en función del impacto medioambiental producido? ¿Esta progresividad debería ser igual para situaciones muy diferentes en cuanto a la base imponible de los sujetos pasivos del impuesto? De ser así, ¿operaría con igual intensidad en la modificación de los comportamientos antiecológicos del conjunto de la sociedad, o sólo sobre los ciudadanos con un menor poder adquisitivo?
8. ¿Cuáles son las alternativas que se pretenden configurar frente al actual modelo? ¿Qué actividades o que manera de desarrollar las mismas estaría exenta del pago de estos tributos por contribuir a la preservación del medio ambiente? ¿Se establecerían, junto a los tributos ambientales, exenciones fiscales para actividades ejecutadas de acuerdo con un nuevo modelo más sostenible?

Todas estas cuestiones, y seguramente otras, deberán ser analizadas adecuadamente para diseñar un tributo sobre el turismo que tenga el carácter de ecológico y que cumpla el principal objetivo que debe inspirarlo: la modificación de comportamientos antiecológicos para la reconversión del sector hacia un nuevo modelo social y socioeconómicamente sostenible.

No obstante, el hecho de que todas estas cuestiones deban ser analizadas para poder diseñar un tributo ecológico turístico, no debe entenderse como la necesidad o obligatoriedad de que dicho tributo ofrezca todas las respuestas a los interrogantes planteados. Como ya se ha apuntado anteriormente, tratar de diseñar un tributo ecológico que de respuesta adecuada a todas las situaciones, actividades o comportamientos inherentes al sector turístico y a sus usuarios, sería una labor imposible en función de los elevados costos que habría que asumir. Por tanto el resultado final deberá buscar el punto óptimo de convergencia entre todas estas cuestiones y la simplificación tributaria para generar un tributo ecológico que, conjuntamente con otro tipo de medidas, sea

eficaz de cara a ir configurando un sector turístico andaluz cada vez más sostenible.

Si, como ya se ha podido ver, la tarea resulta muy compleja para la definición de un tributo ambiental para el sector turístico, esta complejidad se multiplica cuando lo que se pretende es alcanzar una fiscalidad ecológica para el conjunto de la economía y los hábitos de consumo, donde existen estrechas interrelaciones a tener en cuenta.

Así, y para seguir utilizando el ejemplo del turismo, es preciso tener presente que éste no es un sector aislado e independiente del conjunto del sistema productivo, sino que se interrelaciona e interactúa con el resto de los sectores de la economía. Así, el turismo, entre otros aspectos, determina flujos de mercancías y viajeros, incrementa las demandas energéticas y condiciona usos del suelo.

Por lo tanto, es preciso continuar insistiendo en el hecho de que el debate sobre la implantación de cualquier tributo ambiental en Andalucía deberá acometerse no como algo aislado, sino encuadrado dentro de un conjunto de medidas fiscales dirigidas a lograr modificar los modos de hacer las cosas y los comportamientos en los sectores con una mayor incidencia negativa sobre el medio ambiente y sobre el conjunto del sistema productivo y de los hábitos de consumo. Y, por otra parte, estas medidas fiscales sobre los sectores con un mayor impacto negativo sobre el medio ambiente deberán inscribirse en el marco general de una reforma tributaria realizada sobre la base de criterios sociales y ecológicos, de modo que, con la puesta en marcha de instrumentos económicos de carácter recaudatorio (impuestos, tasas y otros tipos de tributos) pero también de carácter positivo como subvenciones o incentivos fiscales, se contribuya a la reducción de los problemas ambientales y a la redistribución de la riqueza.

En definitiva, para avanzar en el diseño de un desarrollo sostenible para Andalucía, no bastará únicamente con tratar de ecologizar el sector turístico con medidas fiscales, normativas y sociales. Habrá que, progresivamente, aplicar todo este tipo de medidas al conjunto de la producción y de los hábitos de consumo. En este sentido será necesario proceder a priorizar una serie de sectores, y dentro de éstos determinadas prácticas, sobre los que es preciso comenzar a actuar con medidas normativas, educativas y de fiscalidad ecológica para contribuir a reducir su impacto ambiental y a modificar los actuales usos y comportamientos insostenibles que los caracterizan, y, al mismo tiempo, generar los recursos necesarios para ir configurando alternativas viables, tanto desde el punto de vista socioeconómico como desde el medio ambiental.

En Andalucía, si tenemos en cuenta de manera conjunta la importancia socioeconómica del sector, los impactos ambientales que genera y la facilidad para actuar fiscalmente en función de los niveles competenciales de la Comunidad Autónoma, el turismo se encuentra entre estos sectores prioritarios. Así, si en Andalucía se consigue definir una buena ecotasa turística, esto supondrá un avance muy importante en el camino de conseguir una reforma

más global de la fiscalidad, siendo además una figura fácilmente integrable en esa reforma.

C) CONCLUSIONES.

C.1 La complementariedad de los impuestos ecológicos.

Los impuestos ecológicos son un instrumento más hacia la transformación ecológica de la sociedad, pero tal vez no el más importante. En este sentido, la regulación normativa de las actividades que impactan en el medio ambiente, las medidas educativas, el apoyo fiscal y financiero a actividades respetuosas con el medio ambiente, etc. son esenciales o básicas, en tanto que la puesta en marcha de figuras de tributación ambiental, aun siendo también necesarias en la actualidad, adquieren un carácter complementario.

Tomando de nuevo como ejemplo el turismo, la creación de la figura de una ecotasa turística, para ser realmente eficaz, debería ir acompañada de otras medidas entre las que se pueden citar:

- a) Elaboración de normativas legales con el objetivo de promocionar y ordenar el turismo con criterios de sostenibilidad.
- b) Políticas de ordenación del territorio, que tengan en cuenta la capacidad de carga turística de las comarcas costeras y de otras áreas turísticas del interior, con especial atención a espacios forestales y espacios naturales protegidos.
- c) Limitación normativa del incremento de suelos destinados a segundas residencias a favor del crecimiento hotelero.
- d) Actuaciones dirigidas a la diversificación del sector turístico (fomentando el turismo cultural, de la naturaleza, etc.) con el objetivo de reducir la presión sobre determinadas áreas y reducir la estacionalidad del sector, con lo que se generarían empleos estables y de calidad.
- e) Campañas educativas e informativas, dirigidas a usuarios y empresarios, sobre la creciente importancia de conservar el medio ambiente y los recursos naturales para conseguir un sector turístico sostenible.
- f) Obligación de implantar sistemas de gestión medioambiental por parte de las empresas turísticas

Pero, independientemente de la necesidad de estas actuaciones complementarias, la puesta en marcha en Andalucía de estos tributos en el marco del sector turístico es una tarea compleja y con muchas cuestiones a resolver si es que se quiere que la medida sea efectiva de cara a promover los cambios necesarios de comportamientos que lleven a la reconversión del sector hacia la sostenibilidad socioeconómica y ecológica.

No obstante, si estas cuestiones son bien resueltas, el estudio de la aplicación de estos tributos sobre el sector turístico, puede ser la llave que abra las puertas hacia la puesta en marcha en nuestra Andalucía de una fiscalidad

ecológica aplicada al conjunto de la actividad económica y de los diferentes usos que se hacen del territorio y los recursos naturales.

Pero para ello la ecotasa o cualquier otra figura tributaria de carácter ecológico que se pretenda poner en marcha deberá cumplir la doble función de corregir impactos ya producidos y de evitar la generación de nuevos impactos. Por lo tanto, en el ámbito turístico parece que una de las primeras tareas a acometer es el establecimiento de estos tributos sobre la implantación de nuevas actividades con elevado impacto ambiental (por ejemplo campos de golf, puertos deportivos y segundas residencias).

C.2 Ecologizar la fiscalidad.

Pero además, se deben articular los mecanismos necesarios para que los tributos ambientales no operen como un instrumento más que profundice en las actuales desigualdades sociales. En este sentido, las ecotasas al ser impuestos indirectos de gravan por igual a todos los usuarios independientemente de su base imponible, deben inscribirse en una reforma global de la fiscalidad dirigida hacia su ecologización (la fiscalidad en su conjunto debe estar impregnada de una filosofía dirigida a la internalización de los costes ambientales y a la corrección y prevención de impactos) y hacia su progresividad, pudiendo ésta conseguirse mediante la definición de tipos impositivos progresivos según los diferentes grados de contaminación (tal y como se desprende de la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional) o, en el caso de tipos impositivos fijos, con el establecimiento de medidas compensatorias dirigidas a los que contaminan en una menor cuantía. Igualmente son precisas medidas compensatorias desde el gasto público para evitar que la fiscalidad ecológica suponga un incremento de los desequilibrios en la distribución de la renta.

No obstante, la internalización de costos no debe ser utilizada como coartada para seguir contaminando. Hay que superar el principio "quién contamina paga", especialmente si tenemos en cuenta que, en función del elevado grado de insostenibilidad y la gran magnitud de determinados impactos, los instrumentos fiscales son manifiestamente insuficientes o, simplemente no son operativos para financiar soluciones eficaces a través de la ejecución de medidas restauradoras o de final de proceso. Por ejemplo, ¿cuánto costaría con medidas restauradoras evitar el cambio climático?. O más aun, ¿sería posible frenarlo con medidas restauradoras?. La respuesta parece evidente. El montante que deberían adquirir en estos casos los impuestos ambientales, para lograr internalizar esos costos, sería tan elevado que sería inviable aplicar estos impuestos desde el punto de vista socioeconómico. Pero incluso de ser viables económicamente, chocarían con las pretendidas políticas de neutralidad fiscal que imperan en la actualidad. Por lo tanto, la única solución sería modificar radicalmente el modelo productivo para actuar preventivamente.

C.3 Modificar el modelo de la neutralidad fiscal.

En este sentido, habrá que ir también eliminando este modelo de neutralidad fiscal, ya que es un elemento que distorsiona gravemente y supone un freno casi insalvable a los tributos ambientales como elemento para internalizar costos, y más aún para la modificación de comportamientos antiecológicos. Es preciso evitar que, en el conjunto de los ingresos de las administraciones públicas, los obtenidos mediante ecotasas y tributos ambientales sean compensados mediante la rebaja de otros impuestos como la renta sobre el capital o el patrimonio.

Ello, sin la articulación de las medidas compensatorias ya suficientemente comentadas, daría lugar a una mayor polarización en la distribución de la renta y al incremento de las desigualdades sociales, ya que supondría un mecanismo más para sustituir impuestos directos a empresas y particulares por impuestos indirectos. Además, al continuar pagando lo mismo las empresas o los particulares con una mayor responsabilidad en el deterioro medioambiental (en este aspecto incide mucho los hábitos de vida y de consumo), el valor coercitivo de estas tasas de cara a impulsar cambios de comportamiento hacia actitudes más sostenibles, sería poco efectivo. Y por otra parte, el hecho de mantenerse el volumen de ingresos en lugar de incrementarse llevaría necesariamente, bien a la no utilización de los nuevos ingresos obtenidos con la tributación ambiental para fines ambientales, bien al recorte de gastos en otras políticas. Y hoy día cuando hay que hacer recortes, como norma general, no se disminuyen las subvenciones al capital y a las grandes empresas sino a los gastos sociales en educación, sanidad, pensiones, seguro de desempleo, etc.

C.4 Internalizar las externalidades.

Por otra parte, si tenemos en cuenta que la fiscalidad ecológica debe traducirse en que (salvando todas las matizaciones y puntualizaciones realizadas al respecto) los costes para el medio ambiente pasen a ser asumidos por producción y consumo, es decir, la internalización de las externalidades, para de este modo avanzar hacia la modificación de métodos de producción y hábitos de consumo poco respetuosos con el medio ambiente, la neutralidad fiscal supone un serio obstáculo en este terreno.

En efecto, la internalización de costos debería suponer en un primer momento una modificación de la estructura de los precios, de modo que la posición en el mercado de los productos y servicios más ecológicos o menos perjudiciales para el medio ambiente resulte más ventajosa respecto a los que no lo son o lo son menos. Es evidente que la política de neutralidad fiscal puede plantear obstáculos a esta modificación de la estructura de los precios, ya que si el mayor coste que supone el pago de un tributo ambiental se equilibra mediante la reducción de otros tributos necesariamente no se operará la modificación en las estrategias empresariales para desarrollar gamas de productos menos perjudiciales para el medio ambiente. Es decir, las empresas al continuar

obteniendo beneficios similares no tienen por que verse impulsadas a acometer procesos de investigación y desarrollo de productos y procesos productivos más ecológicos. En cualquier caso es evidente que, aún en el contexto de políticas de neutralidad fiscal, y como consecuencia del mayor coste de contaminar, determinadas empresas pueden optar por el desarrollo de productos más ecológicos y por lo tanto con un menor coste de producción. De este modo podrían ofertar sus productos a precios más competitivos frente a productos menos ecológicos de uso similar, con lo que obtendrían una posición ventajosa para ampliar sus cuotas de mercado y, por lo tanto, incrementar sus beneficios. De todos modos, estos casos podrán ser muchos o pocos dependiendo de las estrategias temporales de obtención de beneficios de las empresas y de su orientación hacia el corto, el medio o el largo plazo.

Por otra parte, el mal enfoque dado en la actualidad a la fiscalidad, al estar la misma despojada casi en su totalidad de caracteres ambientales, nos lleva a que los productos ecológicos (en función del mayor coste en su producción por múltiples factores) son por lo general más caros lo que les impide ser más competitivos, salvo en segmentos de mercado muy específicos definidos por un alto poder adquisitivo en los que se da un gran valor a la calidad del producto.

No obstante, la neutralidad fiscal podría compatibilizarse en cierta medida con la contabilidad pública y con la fiscalidad ambiental y su objetivo central, si se aplicase al conjunto de cada sector económico o a la globalidad del sistema productivo. Es decir, la neutralidad fiscal, entendida en el sentido estricto de equivalencia recaudatoria, tendría sentido sólo aplicada en el marco de un sistema tributario de bonificación-penalización. En otras palabras, sí los gravámenes añadidos sobre empresas muy contaminantes, usos del suelo y del territorio agresivos, etc. se utilizasen como compensación, mediante la concesión de ayudas y subvenciones, para aquellos casos en los que se mejorasen los procesos productivos y el uso de los recursos naturales hacia un mayor respeto al medio ambiente, con lo que la modificación que se operaría en la estructura de los precios favorecería una mayor competitividad de productos más acordes con la protección del medio ambiente.

C.5 Necesidad de nuevos indicadores ambientales.

Por otra parte, la complejidad de las externalidades asociadas a producción y consumo requiere que (para una determinación eficaz de la presión fiscal de carácter ecológico sobre los diferentes sectores productivos y agentes económicos, así como sobre el consumo, que tenga como fines la internalización de costos externos y la modificación de comportamientos antiecológicos) se consolide un cuerpo de indicadores ambientales sobre el que apoyar un nuevo modo ecológico de contemplar la contabilidad pública. Y, por otra parte, requiere que en este nuevo modelo se tengan en cuenta tanto los impactos directos como remotos de producción y consumo, siempre estableciendo mecanismos que eviten la contabilidad doble que podría darse en determinados aspectos, lo que viciaría el resultado final.

C.6 Incrementar la recaudación no es el objetivo principal de estos tributos.

También es preciso tener muy presente que el objetivo central de todas estas medidas fiscales y contables no debe ser la recaudación sino el generar un instrumento fiable sobre el que apoyar las políticas a desarrollar en Andalucía para ir consolidando un modelo de desarrollo sostenible, tanto en lo ambiental, como en lo social y lo económico, capaz de integrar la consecución de una buena calidad de vida para el conjunto y cada uno de los individuos de la sociedad andaluza, con la conservación y mejora del medio ambiente, los recursos naturales y los procesos ecológicos básicos. En este sentido, será necesario profundizar no sólo en el diseño de medidas de fiscalidad y contabilidad ecológica, sino también en la articulación de éstas con otras medidas de acompañamiento de carácter normativo y social.

La complejidad que conllevan la elaboración de indicadores ambientales y el diseño de un nuevo modelo de contabilidad pública, no debe retrasar el estudio y puesta en marcha a corto-medio plazo de algunos tipos de tributos ambientales, especialmente en el caso de aquellos sectores o agentes económicos con un mayor impacto ambiental y con un mayor nivel de externalidades asociadas. En este sentido ya existen diferentes figuras impositivas con caracteres ecológicos en otros países europeos, e incluso en otras Comunidades Autónomas, que, salvando las particularidades propias de Andalucía, podrían servir de base para establecer diferentes tributos ambientales en nuestra Comunidad Autónoma.

C.7 Ecotasas ¿en qué sectores? Dificultades para señalarlos.

Por tanto es preciso comenzar a definir cuales deberían ser los tributos ambientales a desarrollar en Andalucía con carácter prioritario. En esta tarea no sería lógico centrarse de manera exclusiva en el sector turístico, sino que habrá que valorar el impacto negativo de otros sectores y actividades sobre el medio ambiente, para actuar sobre ellos con actuaciones en las tres direcciones antes apuntadas.

Será necesario, por lo tanto señalar una serie de sectores sobre los que es preciso comenzar a evaluar la viabilidad de actuar con medidas de fiscalidad ecológica, para contribuir a reducir su impacto ambiental y a modificar los actuales usos y comportamientos insostenibles que los caracterizan, y al mismo tiempo generar los recursos necesarios para ir configurando alternativas viables, tanto desde el punto de vista socioeconómico como desde el medio ambiental.

Y en la búsqueda de estos instrumentos alternativos es preciso tener presente que para buscar soluciones de carácter estructural a los problemas ecológicos es esencial controlar desde lo público los medios de producción y las

decisiones que afectan a la inversión y a la innovación tecnológica, que hoy día adoptan en la mayoría de los casos un carácter privado.

En este sentido, los tributos ambientales deben constituirse en una herramienta más para el control, más social que político, sobre las decisiones privadas que configuran el sistema productivo y el consumo.

¿Sobre que sectores, además de sobre el turismo, habría que actuar con medidas de fiscalidad ecológica, de manera más o menos prioritaria, para resolver la crisis ecológica de Andalucía? En principio es difícil dar una respuesta clara y definida. Y ello por varios motivos.

En primer lugar porque la crisis ecológica esta ocasionada por problemas con ámbitos muy diferenciados, aunque siempre se podrán establecer ciertas interacciones entre ellos. Por un lado están los problemas globales (cambio climático, destrucción de la capa de ozono, etc.) y por otro problemas con una incidencia de carácter más regional o incluso local (contaminación atmosférica y acústica, residuos peligrosos, contaminación difusa agrícola, etc.).

En segundo lugar hay que tener en cuenta que la dispersión de competencias y de la fiscalidad hace muy difícil, por no decir imposible elaborar desde una Comunidad Autónoma un cuerpo de fiscalidad ecológica que sea efectivo para cumplir sus objetivos medioambientales y sociales. Esto último nos llevaría a la necesidad de una estrecha colaboración interadministrativa.

En tercer lugar es necesario partir de la base de que tanto la fiscalidad ecológica, como un nuevo modelo de contabilidad pública de carácter ambiental o la configuración y avance del desarrollo sostenible son opciones globales y de política internacional. Sin este punto de vista global difícilmente se podrán alcanzar los objetivos marcados. Un ejemplo puede ser la negativa de EE.UU. a suscribir los compromisos adquiridos en Kioto, cuando es con diferencia el estado que, tanto en términos absolutos como relativos, más incide en el cambio climático por su nivel de emisión de gases con efecto invernadero.

C.8 Poner a Andalucía a la cabeza. Posibilidad y conveniencia.

No obstante, el carácter global que adquiere la crisis ecológica y sus posibles soluciones no debe servir de coartada para que desde la Comunidad Autónoma de Andalucía no se adopte una posición al respecto, quedando a la espera de lo que se decida en otros ámbitos. El riesgo de colapso del sistema obliga a que en Andalucía se haga un esfuerzo, primero por definir lo teóricamente deseable para, a continuación, delimitar y ejecutar lo que, en la práctica, es posible en el ámbito de Andalucía y proponer a otros ámbitos de decisión la puesta en marcha de otras medidas que se escapan de la capacidad de la Comunidad Autónoma.

Pero la delimitación de lo que es posible en Andalucía no deberá basarse en visiones restrictivas de los problemas y sus soluciones que sólo evalúen los resultados a corto plazo. No nos podemos quedar a la cola de los avances normativos, tributarios o tecnológicos por el aparente impacto negativo a corto plazo de las actuaciones a ejecutar en el ámbito, por ejemplo, de la competitividad de las empresas o de la economía andaluza. Por el contrario habrá que partir de la idea de que en muchos casos avanzar primero, aunque de inmediato no se noten los efectos o incluso estos efectos puedan parecer negativos, a medio y largo plazo sí produce importantes ventajas comparativas. Por utilizar un ejemplo fácilmente comprensible, es evidente que, en Europa, aquellas empresas que han acometido la adopción de mejoras tecnológicas para ser más eficientes energéticamente, aunque en principio han tenido que hacer inversiones económicas importantes, en la actualidad son más competitivas que el resto y, además tienen una mayor fortaleza ante posibles crisis energéticas.

C.9 Enfoque general para una fiscalidad ecológica.

En definitiva, la elaboración de un cuerpo de fiscalidad ecológica, resulta una tarea compleja y que requiere, para cumplir el objetivo de proteger el medio ambiente y de compatibilizar conservación y desarrollo económico y social, la puesta en marcha de otras muchas medidas de carácter normativo, planificador, etc.

Y sobre todo requieren que estas medidas no se acometan casi exclusivamente como una acción de gobierno sino, sobre todo, como un compromiso del conjunto de la sociedad, al que el Gobierno Andaluz dé respuesta con actuaciones adecuadas. Para ello es preciso, mediante la participación social, la información a los ciudadanos y la búsqueda de un consenso social amplio, ir removiendo los obstáculos a esta nueva filosofía, ciertamente revolucionaria, y afianzando y reforzando los posibles apoyos con los que, sin duda, ya cuenta en la actualidad.

E) PROPUESTAS de ACTUACIÓN

En concreto, se proponen las siguientes medidas:

a) Hacia una nueva contabilidad pública con nuevos indicadores.

El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a, bajo la codirección de las Consejerías de Medio Ambiente y de Economía y Hacienda y continuando el trabajo realizado en "La Tabla Input-Output de Andalucía 1990":

1. Desarrollar durante la presente legislatura un cuerpo de contabilidad pública que integre las externalidades sociales y ambientales (tanto directas como remotas) que se producen en el conjunto de los sectores económicos en nuestra Comunidad Autónoma
2. Diseñar paralelamente los indicadores necesarios para apoyar ese nuevo modelo de contabilidad.

b) Redefinición de los planes transversales y sectoriales existentes.

El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a redefinir, en función de ese nuevo modelo de contabilidad pública, los objetivos, medidas y actuaciones contempladas en los diferentes planes transversales y sectoriales de la Junta de Andalucía. En concreto:

1. Plan Económico de Andalucía.
2. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y Planes Subregionales de Ordenación del Territorio.
3. Plan de Medio Ambiente de Andalucía.
4. Plan Director de Infraestructuras de Andalucía.
5. Plan Energético de Andalucía.
6. Plan de Desarrollo Rural de Andalucía.
7. Plan Andaluz de Regadíos.
8. Plan Director de Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía.
9. Plan Director Territorial de Residuos Urbanos de Andalucía.
10. Plan Estadístico de Andalucía.
11. Etc.

c) Modificación de la legislación andaluza.

El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a presentar las iniciativas legislativas adecuadas para modificar la legislación autonómica en materia económica, territorial, medioambiental, estadística y sectorial, en aquellos aspectos necesarios para posibilitar la reorientación de la contabilidad pública y de la planificación hacia el desarrollo sostenible.

d) Estudio de tributos ambientales y precios públicos. Tributos prioritarios.

d.1) El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a, bajo la codirección de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Medio Ambiente, realizar durante la presente legislatura un estudio para evaluar la viabilidad del establecimiento de diferentes tributos ambientales y de precios públicos en base a criterios ecológicos, y al desarrollo de otras medidas (normativas, de formación y concienciación ciudadana, etc.), cuando sea necesario, para que estos tributos contribuyan, además de a financiar actuaciones restauradoras, a modificar comportamientos antiecológicos. Entre estos tributos sería prioritario, entre otros aspectos, estudiar:

1. Tasa sobre el transporte de mercancías por carreteras. Su fin sería ampliar y mejorar el transporte ferroviario y otros tipos de transporte alternativos. Habría que evaluar diferentes tasas según el tipo de mercancías transportadas (por ejemplo mayores para mercancías peligrosas) y tener también en cuenta la existencia o no de alternativas para el transporte de estas mercancías según diferentes áreas.
2. Incremento o modificación del impuesto sobre los carburantes. Tanto si se incrementa como si se mantiene la cuantía de este impuesto es preciso dotarlo de carácter finalista, empleándolo para potenciar el transporte público, para poner en marcha medidas de ahorro y eficiencia energética y para impulsar las energías renovables.
3. Tributos sobre la energía primaria, cuyos ingresos deberían destinarse a fomentar la investigación, desarrollo e innovación tecnológica en materia de energías limpias. Se debería diferenciar entre diferentes energías primarias en función de su incidencia en el cambio climático, adoptando como indicador el volumen de gases con efecto invernadero emitido por unidad de energía producida. El marco adecuado para la imposición de este tipo de tributos sería como mínimo el de la Unión Europea. En este sentido es necesario instar al Gobierno Español a que, no sólo levante su veto, sino que impulse la adopción de la Propuesta de Directiva de la Unión Europea sobre imposición a los productos energéticos.
4. Tasa sobre contaminantes atmosféricos producidos por grandes focos de emisión, diferenciados según mayor o menor impacto sobre el medio ambiente y la salud. Esta tasa se establecería independientemente de que se rebasen los límites legales de emisión establecidos y se haría en función de las toneladas emitidas (requeriría instrumentos fiables de medición). Entre los fines de lo recaudado podría estar la creación de fondos de atención a enfermos pulmonares.

5. Tasa sobre residuos industriales dependiendo de su impacto potencial y de la dificultad de su tratamiento para evitar ese impacto. Igualmente se debería estudiar la posibilidad de, a la hora de gravar estos residuos, tener en cuenta el tipo de tratamiento que va a recibir el residuo, de modo que, por ejemplo, fuese más gravosa la incineración que la inertización. El fin de los ingresos obtenidos sería potenciar la producción limpia.
6. Tasa sobre abonos nitrogenados y pesticidas, dependiendo del tamaño de las explotaciones y el tipo de cultivo. Finalidad: potenciar la agricultura ecológica.
7. Establecimiento de impuestos especiales que graven fuertemente actividades de alto riesgo ambiental, como el almacenamiento de residuos nucleares o de residuos radiactivos originados en industrias no nucleares (por ejemplo industrias relacionadas con el fosfato). Su finalidad sería financiar la puesta en marcha de fuertes medidas de seguridad.
8. Instrumentos fiscales, acompañados de otros de carácter normativo y de ordenación del territorio, destinados a limitar la implantación de segundas residencias en el litoral. En los planes de ordenación del territorio de los ámbitos subregionales litorales establecer la capacidad de carga turística teniendo en cuenta factores medioambientales, culturales, infraestructurales, etc., así como los límites de cambio aceptables por la población local. Deberían prohibirse usos privados del territorio al menos en una zona de un kilómetro desde la línea de deslinde de costa hacia el interior, limitando las actuaciones públicas en todo lo posible, y dotando a estas del mayor carácter de reversibilidad posible.
9. Diseño de tributos medioambientales que graven la ocupación de suelo por usos privados, modulando el mismo en función del impacto o daño medioambiental ocasionado por esta ocupación sobre la calidad ambiental del territorio en que se sitúen (valores geomorfológicos, florísticos, faunísticos, etc.), y teniendo también en cuenta la proximidad a espacios naturales protegidos y/o al litoral, el tipo de uso y la reversibilidad del mismo.
10. Modificación de los cánones de vertido o saneamiento aplicados a las empresas, de modo que la tributación esté ligada directamente, además de al caudal producido, a la mayor o menor carga contaminante.
11. Establecimiento de una estructura de precios progresivos sobre el consumo del agua, incidiendo especialmente sobre los usos con un mayor nivel de consumo como los realizados por el sector agrícola.

12. Tributos ambientales que graven el impacto medioambiental (contaminación atmosférica, de las aguas y del suelo y degradación o destrucción de recursos naturales como flora, suelo, paisaje, etc.) de las industrias extractivas (minas, canteras y áridos), con el objetivo de generar los recursos financieros suficientes para hacer frente a las medidas de restauración medioambiental necesarias y para la constitución de las bases necesarias para ofrecer alternativas a estas industrias (con una significativa componente destructiva en la base de su estructura productiva) una vez hayan agotado su potencial económico y de creación de puestos de trabajo.

d.2) El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a; una vez concluido este estudio:

1. Elaborar, en el ámbito de sus competencias, un Proyecto de Ley que integre las figuras de tributación ambiental a aplicar prioritariamente en Andalucía, así como las exenciones fiscales a establecer para aquellas actividades que supongan la conservación y mejora del medio ambiente y de los recursos naturales.
2. Dirigirse al Gobierno Central y a la Unión Europea instándoles a adoptar aquellas figuras de tributación ambiental que, habiéndose considerado prioritarias, excedan el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

e) El caso especial del tributo ambiental en el sector turístico de Andalucía.

El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a presentar durante la presente legislatura un Proyecto de Ley en el que se defina un cuerpo de tributos ambientales a aplicar sobre el sector turístico, adaptado a la problemática y particularidades del turismo en Andalucía, y que priorice la acción fiscal sobre los elementos del sector con un mayor impacto sobre el medio ambiente.

f) Otros instrumentos económicos.

El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a diseñar instrumentos económicos de política ambiental diferentes a la imposición de tributos ambientales y, en concreto a dar una nueva orientación al gasto público mediante mecanismos que vinculen las ayudas y subvenciones a actividades empresariales, instituciones y particulares al cumplimiento de criterios y condicionantes medioambientales y sociales, en el marco del concepto de desarrollo sostenible.

g) Estudio de medidas para incentivar la colaboración ciudadana.

El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a realizar un estudio relacionado con aquellos tributos ambientales (en sentido amplio) que se aplican sobre servicios públicos que requieren una estrecha colaboración ciudadana, con el objetivo de, en su caso, modificar su diseño para evitar que se desincentive dicha colaboración.

h) Priorizar la reutilización de envases.

El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a diseñar y poner en marcha durante la presente legislatura un sistema de depósito-devolución-retorno para los envases y embalajes de aquellos productos en los que el mejor sistema de gestión desde el punto de vista de la protección del medio ambiente es la reutilización.

i) Ordenanza tipo municipal sobre fiscalidad ecológica.

El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a crear una mesa de diálogo Junta de Andalucía-Federación Andaluza de Municipios y Provincias, con el objetivo de preparar de manera conjunta una ordenanza tipo municipal sobre fiscalidad ecológica.

j) Fondos Europeos y Desarrollo Sostenible.

El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a adecuar la utilización de los Fondos Europeos que recibe Andalucía a criterios de desarrollo sostenible.