



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
DE CANARIAS

## **DICTAMEN 2/1994**

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS SOBRE EL SECTOR TURÍSTICO COMO SECTOR ESTRATÉGICO. EFECTOS DE LA IMPOSICIÓN INDIRECTA SOBRE LA ACTIVIDAD. SU TRATAMIENTO COMO SECTOR EXPORTADOR Y PROPUESTAS DE ACTUACIONES E INCENTIVOS ESPECÍFICOS AL SECTOR TURÍSTICO.

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la Ley 1/1992, de 27 de Abril, previa tramitación en la Comisión Permanente de Trabajo de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la Unión Europea, y de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, el Pleno del Consejo Económico y Social acuerda adoptar en su sesión del día 27 de Mayo de 1.994, por unanimidad, el siguiente,

## **DICTAMEN**

### **ANTECEDENTES**

El Pleno del Consejo en sesión del 22 de Octubre de 1.993, adoptó entre otros el acuerdo de acometer la formulación del DICTAMEN de referencia, a iniciativa propia, según las previsiones que establece el artículo 4.2 d) de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, del Consejo Económico y Social.

De conformidad con lo establecido en su reglamento interno de funcionamiento, los trabajos preparatorios para la formulación del proyecto de dictamen fueron encomendadas a la Comisión competente que celebró sesiones de trabajo los días catorce y veinticinco de Marzo y ocho de Abril, de mil novecientos noventa y cuatro.

El proyecto de dictamen de referencia, incluido en el Orden del día de la sesión del pleno de 5 de Mayo de 1.994 fue rechazado al no darse el supuesto de mayoría absoluta de votos afirmativos a que se refiere el artículo 19.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo.



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
DE CANARIAS

El Pleno, en la misma sesión, de conformidad con las previsiones del artículo 22 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, adoptó el acuerdo de devolver el proyecto de dictamen a la comisión de trabajo proponente para su nueva formulación y presentación en la inmediata siguiente sesión plenaria. Habiéndose celebrado, a estos efectos, nueva Sesión de Trabajo en la Comisión de Política Fiscal y Comercial y de Relaciones con la U.E., el día diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.

## VALORACIÓN

I. El Sector de Turismo y Viajes, se ha convertido, sin duda, a nivel mundial, en una de las actividades económicas más importantes. Durante 1.992 ha generado un volumen relevante del Producto Nacional Bruto (PNB), alrededor del 6%. Da empleo a 130 millones de personas (1 de cada 14 empleos creados); la inversión de capital superó los 400.000 millones de dólares (el 7'1% de la inversión mundial). Durante el mismo año los movimientos de turismo generaron unos recursos brutos de 279.000 millones de dólares USA, sin incluir el importe de las tarifas de pasajeros.

Una de las razones por las cuales un gran número de países, al amparo de la teoría de la ventaja comparativa, están iniciando su especialización en la actividad turística, es porque ésta es una industria intensiva en el factor trabajo, y su capacidad de generación de empleo es inmensa. El sector turístico es, de entre todos los sectores económicos, el que menos tiende a ser automatizado, y por tanto, será el menos susceptible, en términos relativos, de sustituir el factor trabajo por capital. En su conjunto el sector del Turismo y Viajes genera más empleo que cualquier otra industria, exceptuando el sector de servicios de salud.

Los ingresos por turismo internacional tienen, sobre las economías nacionales, unos impactos similares a los producidos por las exportaciones de bienes. En general, la actividad del turismo fomenta un efecto multiplicador de unas magnitudes que, salvo excepciones, se mueven en unos parámetros de que por cada dólar gastado en un país, produce un evidente efecto de incremento en el PNB del mismo país.



- II.** La actividad turística constituye actualmente el gran eje estructurador sobre el cual pivota toda la economía regional, que se explica por su gran impulso de arrastre de otras actividades que, por sí solas, han perdido capacidad de reacción. El turismo en Canarias vincula a un gran número de sectores productivos, originando un enorme entramado de relaciones comerciales, generando un gran número de rentas y de empleos que conducen a que generalmente se le reconozca como sector clave o sector estratégico regional.

Una de las principales características del producto que percibe el visitante, que por motivos de ocio llega a Canarias, es que una parte de los servicios que lo integran son suministrados por la iniciativa privada, mientras que otros, en unos casos por su naturaleza estricta y, en otros, por diversas circunstancias, son provistos por el Sector Público. Cada vez más, sobre todo cuando se está ante una verdadera industria turística -próxima a los 7 millones anuales de visitantes-, la calidad global del producto finalmente ofertado al turista, depende de la calidad de los servicios públicos, de los que directa o indirectamente hace uso el visitante de las Islas. De nada vale el mejor complejo hotelero si no se dispone de unas buenas infraestructuras de transporte, de suministro de agua, de saneamiento, de telecomunicaciones, de electricidad y alumbrado público, de servicios de vigilancia y seguridad ciudadana, sanidad, limpieza, etc.

Por otro lado, constituye otra obviedad como la primera, el hecho de que el factor esencial, clave, estratégico del turismo en Canarias es su MEDIO NATURAL, por tanto, el respeto, la protección, la defensa y la potenciación de todo lo relacionado con la naturaleza, es un requisito indispensable para la pervivencia del turismo en las Islas.

Otro elemento esencial de la calidad del producto turístico, donde el sector público juega un papel importante, es en la formación, cualificación y preparación de la mano de obra. En general todos los servicios, pero de manera particular el turismo, exige una profesionalización en todos los ámbitos, que comienza con la capacidad de comunicación, el manejo de conocimientos técnicos y una especial sensibilidad en el trato con personas de diferentes culturas o países.



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
DE CANARIAS

La sensibilidad del turismo a los acontecimientos sociales, políticos, religiosos es patente. El Sector Público debe velar por garantizar "una estabilidad social y económica" que evite los efectos negativos que sobre el turismo tienen situaciones de marginalidad social.

Todo lo anterior pone de manifiesto el papel protagonista del Sector Público como proveedor de servicios consumidos por los turistas.

Por otra parte, la participación sectorial representa cerca del 40% del producto regional, registrando cifras notablemente superiores si se analizan, en los respectivos ámbitos insulares los efectos indirectos, provocados por la capacidad de arrastre hacia atrás de esta actividad, entonces su potencial dinamizador se situaría en una participación cercana al 60% del total de la Renta Regional; lidera de forma hegemónica, con un 62% sobre el total, el empleo del sector servicios, que alcanza la cifra del 77% de la población activa de la región.

Los últimos informes de la fundación para la Investigación Económica y Social arrojan los siguientes resultados:

|              | PIB<br>AL COSTE DE FACTORES<br>(MILLONES DE PTS.) |            | TASA DE VARIACIÓN (%) |         |         | CRECIMIENTO POR SECTORES (%) |           |                   |           |
|--------------|---------------------------------------------------|------------|-----------------------|---------|---------|------------------------------|-----------|-------------------|-----------|
|              | 1992                                              | 1993       | Real                  | Precios | Nominal | Agric y Pesca                | Industria | Cons-<br>trucción | Servicios |
| Canarias     | 2.228.419                                         | 2.413.468  | 2.03                  | 6.15    | 8.30    | -0.79                        | -0.92     | -6.54             | 3.71 (1)  |
| Total España | 60.359.074                                        | 62.963.235 | -1.13                 | 5.51    | 4.31    | 2.75                         | -4.15     | -5.78             | 0.27      |

(1) Otras fuentes (Macalink) lo fijan en un 3,20%.

Canarias alcanzó la segunda posición por CC.AA. según el ritmo de variación.



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
DE CANARIAS

Conviene resaltar que el único sector que ha sido capaz de generar empleo en Canarias es el de Servicios que, a finales de 1.993, con 337.260 puestos de trabajo representa el 78,35% de la población ocupada habiendo generado en 1.993 un total de 15.870 nuevos puestos de trabajo.

Estos datos son suficientemente explicativos del cariz que toma la especialización canaria. La economía canaria se moverá, durante las próximas décadas, sobre la base de la aportación de flujos de renta netas del sector servicios, compuesto, en su mayor parte, y dinamizado por el subsector turístico, sin perjuicio de las aportaciones de otros sectores que contribuyan a un desarrollo más armónico y que se clarificará a raíz de la entrada en vigor de la actualización de los aspectos económicos del Régimen Económico y Fiscal.

Además, hay que tener en cuenta, que la economía canaria ha iniciado una etapa de recuperación económica, precisamente a raíz de la última reactivación que se ha generado en el sector turístico y que viene a explicar cómo la anterior situación de estancamiento y recesión económica fue causada, a su vez, por un descenso en la actividad turística (informes del FIES sobre la Economía Española -Situación actual y perspectivas de la Economía Canaria. Equipo Mecalink. Universidad Las Palmas de Gran Canaria.)

En cualquier caso, de los distintos datos macroeconómicos analizados se puede deducir que, mientras en el resto del Estado se pierde PIB, aproximadamente en un -1,13% en términos reales, aunque el Sector Servicios haya tenido un comportamiento positivo del 0,3%, en Canarias se ha producido, en su conjunto, un crecimiento que podría estimarse entre el 1 y el 2% gracias al tirón producido por la recuperación de la actividad turística.

Podemos decir entonces, que ha sido el sector turístico el que "contracorriente" ha liderado la consecución de mayores cotas de bienestar para 1.993. Este liderazgo se debe fundamentalmente a dos razones:



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
DE CANARIAS

- a) Los cambios de paridad de la peseta experimentados a lo largo del pasado año, que coloca a nuestros sectores exportadores (incluido el Turístico) en una situación ventajosa, haciéndonos más competitivos vía precios frente a nuestros competidores tradicionales.
- b) Los cambios de paridad del dólar (fortalecimiento), que han hecho que nuestros competidores -que son tradicionalmente competitivos vía calidad de producto- dejen de serlo vía precios frente a nuestro destino, complementado todo ello por ciertos brotes de inseguridad que han llevado al traste su potente actividad turística en la temporada pasada

Estas dos razones, que son las que exclusivamente explican nuestro despegue, son factores de mera coyuntura, que nos permitiría un crecimiento económico basado en un sostenimiento de la demanda privada del exterior durante un período corto de tiempo -mientras duren los efectos monetarios de las medidas- pero no garantiza un crecimiento económico sostenido a medio y largo plazo.

**III.** El crecimiento económico sostenido y estable, a largo plazo, de Canarias, debería pasar por una revisión, nada fácil, de su actual modelo de desarrollo. En esta revisión los sectores productivos deberían orientar mejor sus esfuerzos hacia las actividades de exportación.

Sin embargo, en la actualidad, quienes están tirando fundamentalmente de la economía regional son:

Sector turismo - Servicios - Construcción

Dicho Bloque, ocupa alrededor del 75/80% de la tasa de participación en nuestro Producto Regional Bruto y descansa ampliamente sobre la actividad del subsector turismo, tal como se ha justificado sucintamente en las consideraciones anteriormente expuestas.

Pero para que ello continúe siendo posible, hay que cambiar la improvisación característica de las décadas anteriores, por la estrategia de la competitividad de



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
DE CANARIAS

nuestro producto, de nuestra especialización. En un entorno tan competitivo y dinámico como el turismo mundial, que antes se ha descrito, Canarias debe afrontarlo desde una posición de destino que posee las mayores ventajas comparativas, pero que avanza profundizando y logrando mayores ventajas competitivas, frente al resto de la oferta.

Pero, al propio tiempo, en esta necesaria mejora del sector, en forma alguna los operadores económicos pueden declinar del sentido de corresponsabilidad en la obligación del mantenimiento y generación de empleo, al asumir un decisivo papel de auténtico sector estratégico para la economía de las Islas.

En su consecuencia, la estrategia de competitividad puede presentarse de dos formas:

- a) Competir vía precios, a bajo costo, que supone crear las condiciones, en base al estímulo de acciones que reduzcan los componentes del coste final, traduciéndose en precios más bajos del producto/servicio que se vende a un elevado volumen de consumidores/turistas, pero al propio tiempo manteniendo el demandado nivel de empleo, y,
- b) Competir en calidad o alto valor percibido que requiere introducir permanentemente elementos de mejoras diferenciadas en calidad, incorporando más valor al producto/servicio final, traduciéndose en un mayor gasto de un elevado volumen de consumidores/turistas.

Canarias, ha optado históricamente por competir a costes bajos con buena relación calidad precio en su producto, pero, diferentes factores, han traído consecuencias, en lo laboral, en lo fiscal y en lo social que han hecho que en los últimos años el producto canario haya comenzado a deteriorarse, elevándose los costes de la oferta complementaria y erosionando gravemente dicha relación.

Canarias puede aprovechar factores de coyuntura, como el cambio de paridad favorable de nuestra moneda para el sector y puede intensificar, en el futuro, la estrategia de reducir la relación costes-precios; pero eso tiene un límite en el volumen



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
DE CANARIAS

de turismo receptivo o en la carga que debe soportar el destino, al buscar mayores tasas de rentabilidad por mayores tasas de afluencia, y que tienen un alto coste sobre el entorno ambiental y sobre el marco social. Por tanto, este primer planteamiento, tiene un límite que estará situado allí donde la estrategia de la calidad del producto lo permita, y que debe ser la que presida todo el proceso de reconversión, modernización y consolidación del sector.

Por consiguiente, a nuestro entender, Canarias puede y debe apostar por su especialización de economía de servicios, donde el sector turístico juega un papel muy relevante, priorizando la opción de elevación de calidad de producto o de alto valor añadido, sin que se deje de considerar la posibilidad de un crecimiento moderado de volumen, a precios competitivos.

**IV.** La organización de la actividad turística canaria es la síntesis resultante de actuaciones que no son el fruto de una proyección de economía turística deseada y planificada, sino de la improvisación que ha venido produciendo la organización de un negocio con altas tasas de rentabilidad en las fases previas a la elaboración del subproducto final (fases de construcción y de especulación inmobiliaria), de servicios destinados a la venta turística, que ha venido siendo atractivo para la canalización de recursos financieros ociosos procedentes de otros sectores productivos. El resultado final ha sido la puesta en escena de una oferta que se caracteriza, esencialmente, por una similitud, repetición serial y uniforme de camas extrahoteleras, basada en complejos tipo de apartamentos con servicios básicos elementales (recepción - piscina - autoservicio), y una desigual distribución, variedad y calidad de oferta comercial y de ocio. Es evidente que esta situación precisa de una adecuada ordenación, al igual que lo precisa, urgentemente, el sistema de alojamiento en régimen de propiedad compartida, cada vez más introducida en el mercado.

Aún hoy, a pesar del gran desarrollo que ha tenido la actividad a lo largo de tres décadas, se dan todavía las mismas condiciones que han caracterizado un desarrollo no planificado. Esto hace que ante una inminente recuperación económica de Europa, prevista para los años 1.994 y 1.995, se tenga que asumir que existen altos riesgos de reproducir el esquema de crecimiento que le condujo a la recesión y el estancamiento



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
DE CANARIAS

de 1.988. Aquel esquema estuvo proporcionado por la facilidad de penetración del sector desde la promoción inmobiliaria que, ante la ausencia de barreras de entrada, provocó una articulación de la oferta en el corto plazo. El resultado fue una oferta en función de las expectativas de incremento de dicho valor inmobiliario, aislada de la demanda de servicios turísticos finales, que atrajo a inversores sin compromisos duraderos en el sector, y que configuró, finalmente, un subproducto atomizado en la propiedad y en la organización.

También hay que tener presente que la dinámica de ordenación territorial en la que se ha entrado desde la puesta en marcha de los Planes Insulares de Ordenación del Territorio, -sólo el de Lanzarote ha sido aprobado, y el de Tenerife, en situación muy avanzada, los demás se encuentran en fase de estudio- suponen un freno sensible a la reproducción del esquema anterior y, es precisamente esa barrera necesaria, la que puede disuadir a los agentes económicos a invertir en este sector si no se dan unas condiciones especiales, en concreto un sistema de incentivos especiales que consigan un doble efecto sobre los presupuestos planteados:

- \* Por un lado, en relación a la oferta existente, en muchos casos, camino de su degradación prematura, si se arbitraran incentivos se induciría a los agentes económicos a su rehabilitación o sustitución parcial, y a su adecuación a unos estándares de calidad previstos en los PIOTS y en futura Ley General del Turismo de Canarias, así como a una concentración de oferta que combata la excesiva atomización y precariedad en las formas de gestión y propiedad empresarial.
- \* Y, por otro lado, se conseguirá estimular la realización de inversiones necesarias, dentro de un esquema de planificación y ordenación integral del territorio que permita: una racionalización de los usos del suelo y los recursos naturales, una preservación y elevación de la calidad medioambiental de los entornos de los polos turísticos y, finalmente, una diversificación de la oferta que, apoyada sobre operaciones singulares de reorientación de los productos, logre atraer a segmentos de mayor poder adquisitivo a zonas más selectivas.



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
DE CANARIAS

- V. La conceptualización y el reconocimiento de turismo en canarias como sector estratégico generador de opciones de futuro a nivel de desarrollo económico y social, ha quedado plenamente evidenciado en las consideraciones precedentes. En consecuencia es de todo punto necesario que la adaptación de las Bases Económicas al nuevo marco normativo del Régimen Fiscal de Canarias encuentre el encaje necesario que permita mantener el protagonismo que la actividad turística tiene.

En definitiva, lo que el Consejo Económico y Social demanda, es que el desarrollo del sector:

- a) Sea útil para la economía canaria.
- b) Facilite un adecuado mantenimiento del empleo y de su generación.

Pero, en opinión del Consejo Económico y Social, todo ello no encontrará las condiciones adecuadas si no se avanza en la determinación de la consideración de la actividad turística como sector exportador, articulándose, consecuentemente, un específico tratamiento fiscal.

## **CONCLUSIÓN**

El Consejo Económico y Social considera que al sector turístico ha de otorgársele el carácter de sector clave o estratégico, y como tal apela a que en los procesos legislativos, en curso, de actualización de los aspectos económicos de Régimen Económico y Fiscal de Canarias, así como en la futura Ley de Ordenación del Turismo en Canarias, de inminente aprobación, se incorporen las propuestas y recomendaciones del presente dictamen.

## **RECOMENDACIONES**

El Consejo Económico y Social, con la formulación del presente dictamen, hace las siguientes recomendaciones:



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
DE CANARIAS

- 1ª) El crecimiento económico sostenido, a largo plazo en Canarias tiene que pasar por una revisión de su modelo de desarrollo, en el que:
1. Los sectores productivos orienten preferentemente sus esfuerzos hacia la actividad de exportación.
  2. Se promueva el mantenimiento y generación de nuevo empleo como un objetivo prioritario e insoslayable.
  3. Los sectores turístico, servicios, construcción y agropecuario de exportación se armonicen, reglamenten y fortalezcan.
- 2ª) En relación al sector turístico, la búsqueda de la competitividad habrá de guiar el fortalecimiento del sector, apostando por la especialización de la economía de servicios donde la actividad turística juega un papel muy relevante, priorizando la estrategia de la elevación de la calidad del producto, sin dejar de considerar la posibilidad de un crecimiento moderado de volumen a precios competitivos, así como asumiendo la vocación y calificación clara del turismo como actividad exportadora.
- 3ª) El Consejo propugna el establecimiento de un sistema de incentivos particularizados para el sector turístico, que habrá de propiciar el que se evite la degradación de la oferta existente facilitándose a los operadores económicos su rehabilitación o sustitución parcial y la adecuación a unos estándares de calidad previstos en los Planes Insulares de Ordenación del Territorio (P.I.O.T.), así como a una deseable concentración de la oferta evitando la excesiva atomización y la precariedad en las formas de gestión y propiedad empresarial.
- 4ª) El Consejo Económico y Social se pronuncia en favor, y a los efectos previstos en la futura adaptación de las bases económicas a la Ley del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, de la consideración del sector turístico como actividad exportadora en cuanto al tratamiento de la imposición directa e indirecta.



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL  
DE CANARIAS

En todo caso, el reconocimiento de la actividad turística en las Islas como sector estratégico, las hacen acreedores de un tratamiento fiscal, en la imposición directa e indirecta, diferenciado, así como a disponer de un adecuado sistema específico de incentivos.

- 5ª) El Consejo resalta la especial relevancia en el papel a jugar por el Sector Público en la mejora de la calidad del producto turístico, esencialmente en lo que se refiere a la formación, cualificación y preparación profesional, en lo que respecta a garantizar un marco de estabilidad social y en la protección y defensa de los recursos naturales y paisajísticos, en especial de los no renovables, así como al mantenimiento, desarrollo y consolidación de determinadas infraestructuras y servicios directamente relacionados con el ejercicio de la actividad turística y determinantes para preservar unos adecuados estándares de calidad final del producto.

**Vº. Bº.**

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO**

**EL SECRETARIO GENERAL**

**Fdo.: Alberto Cabré de León**

**Fdo.: Carlos J. Valcarcel Rodríguez**