

**EL IMPUESTO SOBRE LAS ESTANCIAS EN ESTABLECIMIENTOS
TURÍSTICOS, ¿UN EJEMPLO A SEGUIR O UN ERROR A EVITAR?**

Pilar Cubiles Sánchez-Pobre
Universidad de Sevilla
Línea temática: Derecho
Dpto. Derecho Financiero y Tributario.
Facultad de Derecho. C/ Enramadilla 18-20, 41018 Sevilla.
Tfno: 954557390
Email: pcubiles@us.es

RESUMEN: La Comunidad Autónoma de Cataluña creó un Impuesto propio denominado “Impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos” mediante la Ley 5/2012 de 20 de Marzo. Su hecho imponible es la estancia que realiza el contribuyente en un establecimiento turístico situado en Cataluña. En consecuencia, toda persona que se aloje en establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos, campings, albergues de juventud e incluso áreas de pernoctación destinadas a albergues móviles o cruceros tendrán que pagar una cantidad que oscila entre 0,45€ y 2,25€ por unidad de estancia, dependiendo del tipo de alojamiento y su localización. Un impuesto similar existió en las Islas Baleares entre 2001 y 2003, pero fue derogado debido a la fuerte oposición suscitada, ya que se consideraba que el impuesto dañaba el sector turístico. ¿Pone verdaderamente este impuesto en riesgo a la Industria del Turismo? Hoy en día, cuando la crisis económica ha afectado profundamente a todas las Comunidades Autónomas de manera que necesitan más ingresos que nunca, éstas podrían estar tentadas de introducir impuestos similares en sus territorios. En esta comunicación, analizaremos el impuesto existente en Cataluña para determinar si es positivo, neutro o negativo para el Turismo y para la economía española en general.

ABSTRACT: The Autonomous Community of Catalonia created an autonomic tax called “Tax on stays in tourist establishments” by the Act 5/2012, 20th March. Its taxable event is the stay made by the taxable person in a tourist establishment located in Catalonia. Consequently, any person who stays in hotels, tourist apartments, campsites, rural tourism establishments, youth hostels or even areas for mobile accommodation and tourist cruise ships will have to pay an amount which varies between 0.45€ and 2.25€ per unit of stay, depending on the kind of accommodation and its location. A similar tax existed in the Balearic Islands between 2001 and 2003, but it was repealed because of the strong opposition aroused. In fact, the tax was considered to damage the tourism sector. Is this tax indeed a risk for the Tourism Industry? Nowadays, when the economic crisis has deeply affected all Autonomous Communities so that they need more revenues than ever, they could be tempted to introduce similar taxes in their territories. In this paper we will analyse the existing tax in Catalonia in order to determine if it is negative, positive or neutral for Tourism and for the Spanish economy in general.

PALABRAS CLAVE: Impuesto; Estancia en establecimiento turístico, Fondo para el Fomento del Turismo.

KEYWORDS: Tax; Stay in Tourist establishment; Tourism Development Fund

INTRODUCCIÓN

La crisis económica ha afectado a todas las Comunidades Autónomas, las cuales se han visto obligadas a tomar medidas tanto desde la perspectiva del gasto como de la de los ingresos. Para incrementar estos últimos, muchas Comunidades han ejercitado las competencias legislativas que les corresponden en los impuestos cedidos, bien incrementando las tarifas o disminuyendo beneficios fiscales aplicables. Asimismo, se han creado nuevos impuestos propios con el fin de incrementar los recursos de las Haciendas Autonómicas. Entre estos nuevos impuestos se encuentra el Impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, que el legislador catalán introdujo en su ordenamiento mediante la Ley 5/2012 de 20 de Marzo. La Exposición de Motivos de esta ley enfatizaba que “los problemas estructurales de la economía catalana que han conducido a esta crisis y sus repercusiones ilustran la necesidad urgente de algunas de las medidas adoptadas en las disposiciones de la presente ley”, entre las que se encontraban algunas dirigidas “a incrementar los ingresos”, señaladamente la creación del impuesto que comentamos. Ahora bien, es necesario destacar que el objetivo del impuesto va más allá de la mera aportación de recursos sin especificar un fin concreto. En efecto, la recaudación del impuesto queda afectado a un Fondo con unas finalidades determinadas: las de promoción, impulso, preservación, fomento y desarrollo de las infraestructuras turísticas. Para tener una idea del importe que se recauda, baste señalar aquí que, en 2014, la recaudación ascendió a 40.572.740€¹, cantidad que, sin ser excesivamente abultada, es sin duda relevante.

Este impuesto tuvo como antecedente el Impuesto Balear sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento, creado por la Ley 7/2001, de 23 de abril. En el momento de la aprobación de esta ley, la crisis todavía no se había manifestado y lo que preocupaba al legislador autonómico era “el mantenimiento de la competitividad del producto turístico” de las islas, garantizando “su desarrollo sostenible”. Para ello y “dada la insuficiencia de los medios procedentes de las fuentes estatales, resulta imprescindible encontrar fuentes de financiación adicional a cargo de las cuales sea posible implementar las políticas necesarias a fin de que la actividad turística pueda seguir desarrollándose armónicamente y que este desarrollo no implique a medio y largo plazo

¹ Datos del Ministerio de Hacienda.

un riesgo de deterioro irreversible del equilibrio económico y medioambiental². De ahí que se creara este impuesto cuya recaudación estaba destinada a la dotación del Fondo de Rehabilitación de Espacios Turísticos, el cual, a su vez, financiaba, total o parcialmente, proyectos que tuvieran como fin la remodelación y rehabilitación de zonas turísticas para potenciar su calidad; la adquisición, recuperación, protección y gestión sostenible de espacios y recursos naturales; la defensa y recuperación de los bienes del patrimonio histórico y cultural; la gestión sostenible de los espacios naturales y la revitalización de la agricultura como actividad competitiva. Resulta llamativo la introducción de este último fin, pues parece menos conectado con la potencialidad turística de las islas que el resto, que sí son aspectos claramente relacionados con el mantenimiento y desarrollo de los atractivos de la Isla para sus visitantes. En cualquier caso, el impuesto balear fue muy polémico³, llegándose a presentar un recurso de inconstitucionalidad⁴ por vulneración de los arts. 6.2, 6.3 LOFCA y 149.1.13 de nuestra Constitución. El Tribunal no pudo pronunciarse sobre el fondo del asunto⁵ porque la Ley recurrida fue derogada por la Ley 7/2003, de 12 de octubre, al considerarse innecesario gravar las estancias en establecimientos turísticos para llevar a cabo los proyectos expuestos y ser perjudicial para el sector turístico en las Islas Baleares.

¿Es cierto que un impuesto que grave estancias en establecimientos turísticos como el ahora en vigor en Cataluña perjudica gravemente al sector turístico⁶? ¿Debería este impuesto ser derogado en Cataluña? o, por el contrario, ¿debería ser introducido por otras Comunidades Autónomas? Es más, ¿sería conveniente establecer un impuesto estatal para todo el territorio español?

En nuestra comunicación, estudiaremos los siguientes puntos:

² V. Exposición de Motivos de la Ley 7/2001.

³ V. sobre los antecedentes de la Ley y la oposición de los sectores afectados: García-Aranda Soto, Eva, (2004): "La imposición sobre el Turismo en España: Principio y fin de la Ecotasa Balear", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Monografía nº 6, p. 83 a 88.

⁴ Sobre cuestiones constitucionales relacionadas con este impuesto, v. García-Aranda Soto, Eva, (2004), op. cit., p. 40 a 82.

⁵ V. ATC 43/2004, de 10 de febrero, por el que se acordó tener por desistido al Abogado del Estado del recurso de inconstitucionalidad, promovido contra la Ley 7/2001, de 23 de abril, del Parlamento de las Islas Baleares, del impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento y se declaró terminado el proceso.

⁶ La doctrina estima que, en un plano teórico, los efectos de un impuesto sobre alojamientos turísticos serían una subida de precios y una reducción del tamaño del mercado turístico, aunque dichos efectos están condicionados por los factores que determinan las elasticidades de demanda y oferta. V. Villena Peña, José Emilio (Dir.), 2001: *Análisis económico de los ecoimpuestos. Especial referencia a una ecotasa en Andalucía*, Junta de Andalucía. Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, p. 172.

1. ¿Por qué un impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos? Puntos fuertes e inconvenientes del impuesto.
2. Diseño del Impuesto catalán sobre estancias en establecimientos turísticos y su afectación al Fondo para el Fomento del Turismo.
3. Conclusiones.

1. ¿POR QUÉ UN IMPUESTO SOBRE ESTANCIAS EN ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS? PUNTOS FUERTES E INCONVENIENTES DEL IMPUESTO.

España es, tras Francia y Estados Unidos, la tercera potencia mundial en recepción de turistas internacionales, habiendo recibido en 2014 a casi 65 millones de turistas, cantidad que además va en progresión ascendente, pues la cifra fue de 60, 7 millones en 2013. Son, sin duda, buenas noticias para nuestra economía, muy necesitada de datos positivos que nos hagan ver luz al final del túnel.

Si observamos los datos del Instituto Nacional de Estadística sobre pernотaciones en establecimientos hoteleros, estas fueron en 2014 de 294.416.320, de las cuales 104.170.705 fueron realizadas por residentes en España y 190.245.615 por no residentes, siendo la tasa de variación interanual referida al total de las pernотaciones de +2.93%, lo que manifiesta la tendencia al alza.

Es evidente que los datos son alentadores y que, si graváramos todas esas pernотaciones, aunque fuera mínimamente, obtendríamos unos recursos económicos elevados. En estos momentos, cuando es perentorio aumentar los ingresos en las arcas públicas dada la crisis existente y dada la exigencia de mantener la estabilidad presupuestaria, consagrada constitucionalmente, acudir a nuevas fuentes de ingresos como sería la procedente de un impuesto de estas características puede ser verdaderamente tentador, especialmente porque, el menos en apariencia, gran parte del esfuerzo económico, aunque no todo, corresponderá a turistas no residentes, por lo que políticamente es un recurso ciertamente atractivo al no ser, en principio, una medida impopular para los votantes.

Sin embargo, hay que entender que el impuesto puede ser negativo por varios motivos. En primer lugar y visto desde la perspectiva del ciudadano de a pie, el impuesto grava todas las pernотaciones, por lo que también afectará a los residentes en España que

realicen turismo interior y se alojen en establecimientos turísticos⁷. Por otro lado y, quizá, mucho más importante que lo anterior, resulta el posible retraimiento de turistas que prefieran otros destinos más asequibles por no estar sujetos a un impuesto de estas características. Esto puede tanto alejar turistas extranjeros como incidir en la Comunidad a visitar, pues, en España, únicamente Cataluña grava actualmente estas estancias.

Hasta aquí hemos enumerado los aspectos que abogan en favor y en contra del impuesto, desde un punto de vista teórico, pero ¿qué hay de cierto en ellos? Veamos los datos de facto.

En primer lugar, ¿cuál ha sido la recaudación obtenida? Como ya adelantamos, según datos del Ministerio de Hacienda, esta fue, en 2014, de 40.572,74 miles de euros. ¿Es esto mucho para un impuesto autonómico? Todo es relativo, pero la cantidad no resulta desdeñable, especialmente si la comparamos con otros impuestos propios de la misma Comunidad. Así, los derechos reconocidos relativos al Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales ascendieron en el mismo período a 16.731,36 miles de euros y los del gravamen de protección civil a 23.883,46 miles de euros. Se puede entender el interés de Cataluña es la creación y mantenimiento de este impuesto en su territorio.

Ahora bien, ¿se está pagando por estos ingresos económicos un precio muy alto? ¿Se ha perjudicado al sector turístico? ¿Se ha percibido una reducción drástica de pernoctaciones en los establecimientos turísticos de la Comunidad? La verdad es que no podemos saber con certeza cuáles son las variaciones en los datos de pernoctaciones debidos al impuesto y cuáles debidos a otros factores, destacadamente la situación de crisis económica española y mundial que hemos sufrido en los últimos años. Por eso, hemos querido abarcar en nuestro estudio un período amplio, que comienza con el inicio de la crisis y no con la entrada en vigor del impuesto catalán. De igual forma, incluimos en el gráfico no sólo los datos de Cataluña, sino también lo ocurrido en España en ese lapso. La comparativa puede resultar interesante, ya que, como sabemos, en el resto del territorio español no se aplica el impuesto que comentamos, por lo que la variación de los datos no puede deberse a ese motivo y nos puede dar una idea de lo que hubiera ocurrido de no haberse introducido el impuesto en Cataluña.

⁷ V. más adelante qué se entiende por tales en la regulación catalana del impuesto.

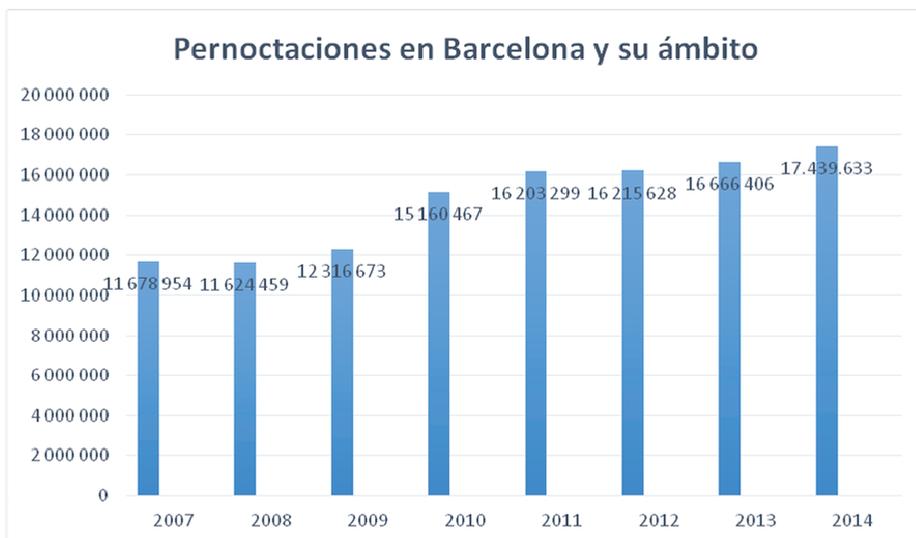


Fuente: Idescat

Como podemos observar, la crisis hizo bajar las pernoctaciones, moderadamente en 2008 y de forma mucho más drástica en 2009, produciéndose una recuperación en 2010 y 2011. En 2012, momento de entrada en vigor de la Ley 5/2012 de 20 de Marzo, creadora del impuesto catalán, curiosamente los datos catalanes, aunque malos, pues hubo en la práctica un estancamiento del número de pernoctaciones, son mejores que los españoles, donde la tasa interanual fue negativa, dándose allí el segundo peor dato de la serie estudiada. Por otro lado, es necesario subrayar que el impuesto no entró en vigor hasta noviembre de ese año, razón por la cual los datos anuales de pernoctaciones en 2012 en Cataluña no se ven muy afectados. Es por ello que el año clave para saber los efectos del impuesto es 2013. Afortunadamente para nuestra economía, se puede observar una cierta recuperación a partir de ese momento, recuperación que se consolida en España en 2014, no siendo tan buenos en este último año los datos en Cataluña, a pesar de que sí que continúa el crecimiento de las pernoctaciones, pero haciéndolo a un ritmo muy inferior. ¿Se debe este crecimiento menor al efecto del impuesto? No podemos afirmarlo, pero es un factor a tener en cuenta.

Por lo que se refiere a Barcelona, lugar, donde cómo veremos en el siguiente apartado, el impuesto es más elevado que en resto del territorio catalán, los datos sobre el número

de pernoctaciones⁸ no parecen haber sufrido los envites de la crisis económica ni haberse visto perjudicados por la incidencia del impuesto. Así, salvo precisamente en los inicios de la crisis, donde destaca que la cifra de 2008 es ligeramente más baja que la de 2007, el número de pernoctaciones ha ido subiendo paulatinamente, con mejoras más que notables en 2010 y 2011. En el año de entrada en vigor del impuesto, el número de pernoctaciones fue muy similar al del año anterior y en 2013 y 2014, cuando el impuesto ya se aplicaba plenamente, el número creció a pesar de ello, siendo especialmente positivos los datos de 2014. Véase el gráfico siguiente, donde se recogen estos datos.



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona.

¿Qué conclusiones podemos extraer de los datos antedichos? Es evidente que la crisis golpeó al sector en sus inicios, pero ya en 2010 hubo una clara recuperación en España en general y en Cataluña de forma especial, destacando el fuerte empuje de Barcelona. En 2012, hubo un pequeño bache, mayor en España que en Cataluña y eso a pesar de que el impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos se aplicó en parte de dicho año en Cataluña, no aplicándose en el resto del territorio español. En 2013, el crecimiento del número de pernoctaciones fue idéntico en España y Cataluña, insistimos, a pesar del impuesto y, eso sí, en 2014, mientras España parecía despegar

⁸ Se incluyen las pernoctaciones en Barcelona y su ámbito.

con más fuerza, Cataluña lo hacía con mucha menor intensidad. Sin embargo, hay que subrayar que esto último no se aplica a Barcelona y su entorno, donde el crecimiento fue más elevado que el de la media española.

Por tanto, a pesar de que sería lógico pensar que la existencia de un impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos perjudica al sector, al resultar menos atractivo el producto por su mayor coste, lo cierto es que, de los datos anteriores, no se puede extraer claramente dicha conclusión. Respecto a Cataluña, los datos son ambiguos, no pudiéndose determinar si el menor ritmo de crecimiento de pernoctaciones en 2014 respecto al experimentado en España en su conjunto se debe a este factor, aunque desde luego, ello tampoco es descartable. Eso sí, Barcelona y su ámbito no parece haber sufrido un impacto negativo, aunque no podemos saber si sus cifras hubieran sido aún mejores de no existir el impuesto que comentamos.

Consideramos que sería necesario examinar nuevamente los datos en los próximos años, de forma que se pueda evaluar el impacto del impuesto en un lapso de tiempo mayor, lo que permitiría llegar a conclusiones definitivas sobre las consecuencias que la aplicación de este impuesto tiene sobre la demanda de estancias en establecimientos turísticos en particular y sobre el sector turístico en general.

2. DISEÑO DEL IMPUESTO CATALÁN SOBRE ESTANCIAS EN ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS Y SU AFECTACIÓN AL FONDO PARA EL FOMENTO DEL TURISMO.

En este apartado analizaremos todos los aspectos claves del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, así como su afectación al Fondo para el Fomento del Turismo, deteniéndonos en el funcionamiento de este último. En concreto, se estudiarán los siguientes puntos:

- 2.1. La regulación del impuesto.
- 2.2. Los elementos esenciales del tributo: hecho imponible; contribuyente; devengo y cuota.
- 2.3. Supuestos exentos.
- 2.4. El Fondo para el Fomento del Turismo.

2.1. La regulación del impuesto.

El impuesto fue introducido en el ordenamiento por la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos, aunque no entró en vigor hasta el 1 de noviembre de 2012. Esta ley fue modificada posteriormente por la Ley 6/2014, de 10 de junio. En cuanto al Reglamento del impuesto, este fue aprobado por el Decreto 129/2012, de 9 de octubre. Igualmente, resulta relevante el Decreto 161/2013, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para el Fomento del Turismo, fondo que como veremos en el apartado 2.4 de este epígrafe, se nutre de la recaudación de este impuesto.

2.2. Los elementos esenciales del tributo: hecho imponible; contribuyente; devengo y cuota.

El impuesto grava la estancia que realiza el contribuyente en uno de los establecimientos y equipamientos a los que se refiere la ley de su creación, la cual es bastante exhaustiva en la relación de los mismos, pues incluye no sólo, como es natural, a los establecimientos hoteleros⁹, sino también a los apartamentos turísticos¹⁰, los campings, los establecimientos de turismo rural, los albergues de juventud, las viviendas de uso turístico, e incluso las áreas de pernoctación destinadas a albergues móviles y las embarcaciones de crucero turístico¹¹, sin descartar que la lista pueda ser ampliada en el futuro a cualquier otro establecimiento o equipamiento, siempre que se haga mediante ley.

En cuanto a la definición de estancia, la ley considera que esta se produce cuando se disfrute del servicio de alojamiento, por día o fracción, sin necesidad de que exista pernoctación. Esto es muy importante, ya que, hoy en día, se prestan en ocasiones servicios de alojamiento por unas horas, a fin de permitir una mayor rentabilidad a los establecimientos hoteleros, ofreciendo a los clientes poder descansar durante unas horas y ducharse, algo que puede atraer a turistas, agotados por sus visitas, especialmente cuando las temperaturas son elevadas. Por otro lado, en relación con los cruceros, la no

⁹ Incluye a los hoteles de todas las categorías, hostales y pensiones.

¹⁰ Las viviendas que se alquilan por periodos superiores a tres meses no están sujetas a gravamen. En relación con los arrendamientos de pisos turísticos, hay que advertir que es obligatorio para el arrendador conocer el número de personas que se alojarán en el apartamento, pues únicamente así podrá exigir el impuesto que corresponda. Esto puede dar lugar a problemas, pues no siempre los arrendatarios comunican al arrendador su número real o este oscila a lo largo de la estancia.

¹¹ Esta inclusión no es baladí, ya que Barcelona es una potencia mundial como receptora de pasajeros de cruceros. En 2013 atrajo a 3,6 millones de visitantes. Datos en: http://www.02b.com/es/notices/2014/02/barcelona_se_consolida_como_el_cuarto_puerto_mundial_de_cruceros_808_0.php (consultado el 23/3/2015).

pernoctación es frecuente. De hecho, según las previsiones del Puerto de Barcelona¹², la gran mayoría de los cruceros esperados en 2015 no pernoctarán en el puerto sino que harán escala únicamente por unas horas. Pues bien, el impuesto se devenga igualmente, debiéndose tener en cuenta lo dispuesto en el art. 5.3 del Reglamento, según el cual, respecto a las embarcaciones de crucero turístico, el número de días o fracciones de estancia se computa por el plazo de tiempo superior a 12 horas en las cuales el barco queda amarrado en el puerto marítimo.

Por lo que se refiere al contribuyente, este será la persona física que realice la estancia, o bien la persona jurídica a cuyo nombre se entregue la correspondiente factura o documento análogo por la estancia de personas físicas en dichos establecimientos. Ahora bien, actuará como sustituto del contribuyente la persona física o jurídica o las entidades a las que se refiere el artículo 35.4 de la Ley General Tributaria, que sea titular de la explotación del establecimiento donde se realice la estancia. Estos sujetos son los que deberán presentar autoliquidaciones trimestrales¹³. Además, la ley considera responsables solidarios a las personas físicas o jurídicas que contraten directamente en nombre del contribuyente y hagan de intermediarias entre estos y los establecimientos.

En relación con el aspecto temporal, el impuesto se devenga al inicio de la estancia, pero sólo es exigible por el sustituto del contribuyente al final de la estancia, mediante la entrega de la correspondiente factura o documento análogo, sin perjuicio de las situaciones en las que se haya acordado entre las partes un anticipo a cuenta de la estancia. Esto supone que si la estancia se desarrolla a caballo entre dos trimestres, todo el importe se incluirá en el segundo de ellos, puesto que la cantidad no es exigible hasta entonces. En el caso de estancias en embarcaciones de cruceros, el impuesto se devenga, para los contribuyentes que se encuentran en tránsito, en el momento en el que el barco hace escala en algún puerto de Cataluña. Ahora bien, cuando una persona embarca o desembarca en un puerto de Cataluña iniciando o finalizando su viaje allí, el impuesto no se devenga.

¹² V. las previsiones para 2015 en: http://content.portdebarcelona.cat/entmng/d/d/workspace/SpacesStore/a642cb20-34fd-427d-8d8e-97a7f0732e2e/2015anual_es.pdf (consultado el 23/3/2015).

¹³ No es necesaria la presentación de autoliquidación cuando no resulte ninguna cantidad a ingresar. Ahora bien, los sujetos pasivos sustitutos deberán conservar la documentación acreditativa de las exenciones aplicadas en su caso hasta que finalice el plazo de prescripción. Cuando sí sea necesario, las autoliquidaciones y el ingreso correspondiente habrán de realizarse, dentro de los veinte primeros días naturales de los meses de abril, julio, octubre y enero, en cualquiera de las entidades colaboradoras habilitadas para ello.

Por lo que se refiere a la factura, debemos aclarar que esta puede ser individualizada para cada cliente o global, incluyendo a todos los clientes que realicen una estancia. Eso sí, hay que detallar el número de clientes, el tipo aplicable, el número de unidades de estancia y la cuota a pagar. Si lo desea, el establecimiento turístico puede emitir una factura separada con todos estos datos o, si le resulta más conveniente, incluirlos en la factura que emita con la contraprestación de sus servicios, siempre que la factura incluya los datos antedichos. Cuando el cliente haya pagado en origen por toda la estancia o no tenga que pagar nada (guías acompañantes, chóferes u otras personas cuya estancia sea gratis), el establecimiento debe exigir el impuesto, emitiendo una factura por el importe del impuesto y repercutir el IVA correspondiente.

En cuanto a la cuota tributaria, esta se obtiene multiplicando el número de estancias por el tipo que corresponda de acuerdo con la tarifa siguiente:

Tipo de establecimiento	Barcelona ciudad y CRT	Resto de Cataluña
Hotel 5 estrellas, gran lujo, cruceros	2,25€	2,25€
Hotel 4 estrellas y 4 superior	1,1€	0,90€
Resto	0,65€	0,45€

Nota: CRT: Centro recreativo Turístico ubicado donde se admitan actividades de juego y apuestas.

Según datos de la Generalitat, un 91% de los establecimientos turísticos catalanes son de 4 o menos estrellas, por lo que se les aplica la tarifa más reducida del cuadro anterior. En cuanto a los tipos, hay que subrayar que la ley 6/2014 ha reducido los tipos aplicables inicialmente¹⁴. Ello se debe, según la Exposición de Motivos de la Ley modificadora de la tarifa, a que se desea “facilitar la implantación de nuevas actividades relacionadas con el turismo de negocios, congresos, convenciones, comercio y actividades de juego y apuestas, lo que requiere la adaptación de la normativa reguladora de estas actividades y su tributación”. Se admite, pues, implícitamente que el impuesto puede dificultar el éxito de la creación de un nuevo foco de atracción turística en la región. En cualquier caso, con el fin de que el impuesto no pueda suponer una carga excesiva en caso de estancias largas, se establece un importe máximo de cuota,

¹⁴ Estos oscilaban entre un máximo de 2,5€ para las estancias en establecimientos de gran lujo, hoteles de 5 estrellas y cruceros y un mínimo de 0,5€.

consistente en la cantidad equivalente a siete unidades de estancia por persona. Por lo tanto, el importe máximo a pagar por un turista que realice una estancia en uno de los establecimientos turísticos mencionados es de 15,75€. Sin embargo, el turista podría llegar a pagar más en un viaje a Cataluña, pues si pernocta en varios hoteles diferentes, por ejemplo, por estar visitando varias ciudades catalanas, pasando varios días en cada una de ellas, nada podrá impedir que el establecimiento sustituto del contribuyente le cobre por los días pasados en el mismo, sin tenerse en cuenta los importes ya abonados por el mismo contribuyente en los otros hoteles y es que el máximo de 7 estancias establecido en la ley se entiende por período de estancia ininterrumpida. En cuanto se parte la estancia en varios períodos, el límite deja de operar. En consecuencia, cuando el turista reparta su estancia entre varios establecimientos, la cantidad a pagar podrá ser tan elevada como dicho máximo de siete unidades multiplicado por el número de establecimientos. De igual manera, si el viajero pasa unas noches en un hotel, se marcha por el motivo que sea y regresa al mismo hotel posteriormente, el contador quedará a cero y en consecuencia, podrá pagar más del máximo de siete unidades. Consideramos que, si el máximo fijado tiene por objeto no gravar en demasía las estancias prolongadas, no debería penalizarse el que dicha estancia se reparta entre varios establecimientos, ni resulta de recibo que la misma no pueda interrumpirse y reanudarse sin suponer un incremento notable de la cantidad a pagar. El turista debería ser completamente libre para decidir su itinerario y hospedaje, sin que se vea influido por consideraciones relativas al impuesto. Creemos que la regulación debiera disponer una solución para este problema específico. Entendemos que se debería permitir a los establecimientos no exigir el impuesto cuando el cliente le presente la factura de otros establecimientos, siempre que de la documentación presentada se deduzca que ya se ha abonado el máximo fijado de siete estancias en cómputo anual.

Debemos admitir que los importes recogidos, especialmente los que no corresponden al sector de lujo o cruceros, no son elevados, máxime, cuando se aplique realmente la regla del importe máximo equivalente, como acabamos de advertir, a siete estancias. Ello no obstante, cualquier importe, por pequeño que sea, incrementa los costes del eventual viajero, el cual, desde luego, no lo agradecerá. Sin embargo, deseamos señalar que no creemos que estos importes vayan a retraer a aquel que se vea cautivado por los encantos turísticos que pretende conocer. Eso sí, la calidad del producto ofrecido debe

ser tal que el pequeño sobrecoste del impuesto no altere su decisión de visitar el territorio¹⁵.

Un coste añadido es el aumento del IVA a pagar, puesto que el impuesto sobre estancias formará parte de la base imponible del mismo, por lo que, a la hora de calcular el coste final total para el contribuyente, este deberá computar no sólo el importe abonado en concepto de impuesto de estancias, sino también el incremento del IVA a pagar por esta causa.

Consideramos que lo esencial no es si se debe o no mantener este impuesto o incluso si sería conveniente extenderlo a otros territorios en España. No creemos que el impuesto tenga un peso específico tal que incida en la decisión de los turistas o de las distintas tour operadoras a la hora de escoger o no un determinado destino. Los turistas optarán por aquel destino que les ofrezca una variedad de experiencias ya sean culturales, de ocio, gastronómicas y descanso, ya sea del tradicional sol y playa, eso sí, todo ello con la máxima calidad. Obviamente, la relación precio/calidad será determinante, pero el ligero incremento del coste que supone el impuesto no debería suponer un obstáculo insuperable. Por ello, lo que sí es esencial es utilizar los máximos recursos posibles, incluida la propia recaudación del impuesto, para mejorar las infraestructuras turísticas, aumentar la calidad de los servicios ofrecidos y asegurar que dichas mejoras lleguen al conocimiento de los posibles turistas. Con esta idea se ha establecido que la recaudación quede afectada a un Fondo destinado al Fomento del Turismo, lo que nos parece un acierto.

2.3. Supuestos exentos.

No todas las estancias en establecimientos turísticos en Cataluña van a quedar gravadas, pues la ley contempla dos exenciones: la primera es concedida en caso de que la estancia esté subvencionada por algún programa social de una administración pública de cualquier Estado miembro de la Unión Europea. La segunda se aplica a personas de edad igual o inferior a dieciséis años. Obviamente, ambos extremos han de acreditarse documentalmente. El Reglamento del impuesto especifica que, para la aplicación de la primera exención mencionada, será suficiente la justificación documental de la reserva efectuada o la factura a cargo de la entidad promotora del programa social, siempre que

¹⁵ Según datos de la Generalitat, el 96% de los turistas encarecerá en menos de un 1% su gasto total en Cataluña. V. http://empresaiocupacio.gencat.cat/web/.content/20 - turisme/documents/arxius/resumen_practico.pdf

se identifique claramente el programa a cargo del cual se financia la estancia. En cuanto a la acreditación de la edad, basta la exhibición de los documentos que acrediten la edad del menor, como el documento de identidad, pasaporte, libro de familia u otro documento análogo. En cualquier caso, también será válido cualquier otro medio de prueba admitido en derecho.

Destaca que, si se trata de un menor de 14 años, se admitirá también la declaración responsable por parte del progenitor, tutor o de un acompañante mayor de edad. También, hay una previsión específica para el caso de instalaciones inscritas en la Red Catalana de Instalaciones Juveniles, cuando acojan actividades organizadas para menores de 18 años, siempre que estén bajo el control y supervisión de responsables del grupo, pues en este caso será suficiente la declaración responsable de estos que indique el número de personas del grupo y cuántas tienen edad igual o inferior a 16 años.

2.4. El Fondo para el Fomento del Turismo.

Un elemento claramente diferenciador de este impuesto es que su recaudación queda afectada a la dotación de un Fondo para el Fomento del Turismo, el cual a su vez está destinado a financiar políticas turísticas para la mejora de la competitividad de Cataluña como destino. En concreto, el dinero recaudado debe financiar proyectos o actuaciones que tengan alguno de los siguientes fines:

- a) La promoción turística de Cataluña.
- b) El impulso del turismo sostenible, responsable y de calidad, y la protección, preservación, recuperación y mejora de los recursos turísticos.
- c) El fomento, creación y mejora de los productos turísticos.
- d) El desarrollo de infraestructuras relacionadas con el turismo.

Como ya señalamos, el Decreto 161/2013, de 30 de abril, aprueba el Reglamento del Fondo, regulando su funcionamiento. Dos órganos aparecen como claves: La Comisión del Fondo y el Comité bilateral.

La Comisión está formada por representantes de Departamentos competentes en Turismo, Economía y otros departamentos así como por representantes de las administraciones locales catalanas y por tres personas en representación del sector turístico privado de Cataluña, las cuales serán designadas por el titular del departamento competente en materia de turismo entre empresarios turísticos del ámbito

de las tres modalidades de establecimientos sujetos al impuesto que computen mayor índice de pernoctaciones anuales en el conjunto de Cataluña. Esta Comisión debe garantizar la información previa del sector afectado, aprobar las directrices de actuación de conformidad con la planificación turística de Cataluña y proponer la forma de gasto de los recursos del Fondo.

El Comité bilateral está compuesto exclusivamente por representantes de los departamentos competentes y es el órgano que tiene la última palabra a la hora de decidir la asignación de los recursos del Fondo, debiendo ser conforme, eso sí, con las directrices aprobadas por la Comisión.

Nos parece que la representación del sector privado es insuficiente. Además, no parece satisfactorio que sea el titular del Departamento de Turismo el que elija a los representantes del sector privado, pues deberían ser estos los que decidieran quiénes deben ser sus representantes. Por otro lado, la Ley sólo garantiza “información previa” al sector afectado, pero ni siquiera prevé una consulta al mismo, como sería deseable. Se podría admitir que la consulta fuera no vinculante, pero esta debería estar prevista como trámite obligatorio previo a la aprobación de unas directrices que pueden tener graves consecuencias para los afectados. El que haya tres personas representantes del sector en la Comisión basta.

Por otro lado, la ley prevé que el 30% de la recaudación del Fondo debe ser destinado a las administraciones locales¹⁶. Este porcentaje debe ser destinado a la financiación de actuaciones de promoción turística, debiendo la administración local certificar ante el Comité el destino efectivo de los créditos a dicha finalidad. Si no se acredita, el Comité debe declarar su incumplimiento, previa audiencia del ente local interesado. En ese caso, el Comité decidirá directamente el destino de los fondos a acciones vinculadas a las directrices de actuación dentro del ámbito territorial del municipio de que se trate en el ejercicio inmediatamente posterior a la declaración de incumplimiento.

3. CONCLUSIONES.

¹⁶ Barcelona recibe un tratamiento especial: participa del porcentaje del 30% del Fondo establecido y del 50% del importe resultante de aplicar el incremento de tarifa de los establecimientos de la ciudad de Barcelona en relación con la aplicada al resto de establecimientos del territorio de Cataluña.

PRIMERA: El Impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos exigido en Cataluña desde 2012 es el único impuesto de estas características actualmente existente en territorio español, ya que su único precedente, el Impuesto Balear sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento, fue derogado por la Ley 7/2003, de 12 de octubre, al haber sido muy polémico desde su introducción, por entenderse que era perjudicial para el sector turístico.

SEGUNDA: Este impuesto grava el disfrute del servicio de alojamiento, por día o fracción, sin necesidad de que exista pernoctación, que realiza el contribuyente en uno de los establecimientos y equipamientos a los que se refiere la ley: establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos, campings, establecimientos de turismo rural, albergues de juventud, viviendas de uso turístico, áreas de pernoctación destinadas a albergues móviles, embarcaciones de crucero turístico y cualquier otro cuando así se disponga mediante ley.

TERCERA: El contribuyente es la persona física que realice la estancia, o bien la persona jurídica a cuyo nombre se entregue la correspondiente factura o documento análogo por la estancia de personas físicas en dichos establecimientos. Para facilitar la gestión del impuesto, actuará como sustituto del contribuyente el titular de la explotación del establecimiento donde se realice la estancia. Estos sujetos son los que deberán presentar autoliquidaciones trimestrales.

CUARTA: La cuota tributaria se obtiene multiplicando el número de estancias por el tipo que corresponda de acuerdo con una tarifa que oscila entre un mínimo de 0,45€ a un máximo de 2,25€ por unidad de estancia, en función de la naturaleza y categoría del establecimiento en que esta se realice. Se ha establecido un importe máximo de cuota: la cantidad equivalente a siete unidades de estancia por persona, pero hay que subrayar que este máximo sólo se aplica por período de estancia ininterrumpida. Esto penaliza al turista que reparta su estancia entre varios establecimientos o interrumpa su estancia y retorne ulteriormente. Esto no debiera ocurrir. Por ello, proponemos que se modifique la regulación estableciendo que el máximo de siete estancias sea en cómputo anual. En la práctica, ello conllevaría que el establecimiento pudiera no exigir el impuesto cuando el cliente aporte factura de otros establecimientos donde conste que el impuesto ha sido abonado y se constate que ya se ha pagado por el máximo de siete unidades de estancia en el mismo año. Sólo de esta forma, podrá afirmarse que no se penalizan las estancias prolongadas en el territorio de aplicación del impuesto.

QUINTA: El importe del impuesto forma parte de la base imponible del IVA, por lo que el coste final de la estancia se ve incrementado no sólo en la cuota del impuesto, sino también en una mayor cantidad del IVA a pagar.

SEXTA: La recaudación del impuesto queda afectada a la dotación de un Fondo para el Fomento del Turismo. Las directrices de actuación y las propuestas de gasto del Fondo corresponden a la Comisión del Fondo, órgano compuesto por representantes de la Administración y por tres personas en representación del sector turístico privado de Cataluña. Es criticable que estas últimas sean designadas por el titular del departamento competente en materia de turismo. Creemos que debiera permitirse que el propio sector fuera quien eligiera a sus representantes. En cualquier caso, las decisiones finales corresponden a otro órgano distinto, el Comité bilateral, el cual está compuesto exclusivamente por representantes de la Administración. Por otro lado, sólo está prevista la “información previa” al sector afectado, pero no la consulta al mismo. En temas tan sensibles para el sector, no basta con informar. Proponemos que se establezca en la Ley la consulta previa antes de la aprobación de directrices o de gastos del Fondo para el Fomento del Turismo.

SÉPTIMA: El mayor temor frente a este impuesto es que pudiese perjudicar al sector turístico al retraerse la demanda como consecuencia del mayor coste final del producto. Los datos estadísticos comparativos de España, Cataluña y Barcelona no prueban esto. El número de pernoctaciones en establecimientos hoteleros ha seguido aumentando tras la introducción del impuesto. De hecho, los datos en Cataluña son mejores que los del conjunto de España en el año de la introducción, 2012 (aunque no es relevante pues el impuesto entró en vigor el 1 de noviembre de dicho año), son semejantes en 2013 y, únicamente en 2014, parece que el ritmo de crecimiento se ralentiza en Cataluña respecto al conjunto del territorio español. Barcelona, por su parte, no parece haberse visto perjudicada por la exigencia del impuesto. Creemos que habrá que esperar a más adelante para poder analizar un período de tiempo más amplio y llegar a conclusiones definitivas. En cualquier caso, hasta ahora, no parece que el impuesto haya incidido negativamente de forma significativa en el sector. Creemos que este factor no influye tanto en la demanda como la atracción provocada por un producto de calidad. Por eso, animamos a invertir todos los esfuerzos en mejorar los servicios ofrecidos al turista, de forma que el valor añadido a los mismos supere con creces el pequeño mayor coste debido a este impuesto. Eso sí, los importes de este último deben ser siempre reducidos,

pues la competencia es elevada y un exceso de tributación podría perjudicar verdaderamente al sector. Debe ser, pues, cada Comunidad Autónoma, la que valore si resulta oportuno introducir este impuesto en su territorio.

BIBLIOGRAFÍA

García-Aranda Soto, Eva, (2004): “La imposición sobre el Turismo en España: Principio y fin de la Ecotasa Balear”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, Monografía nº 6, p. 40 a 88.

Villena Peña, José Emilio (Dir.), (2001): *Análisis económico de los ecoimpuestos. Especial referencia a una ecotasa en Andalucía*, Junta de Andalucía. Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla.