

ti

RESUMEN EJECUTIVO

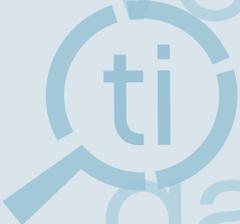
Financiación de los costes provocados por el **Fenómeno turístico** en Andalucía.

Análisis de las alternativas y especial referencia a un impuesto propio sobre las estancias turísticas

Francisco D. Adame Martínez (IP)

Jesús Ramos Prieto (IP)

tra
ba
jo
de
in
ves

ti
ga
ción

t.

RESUMEN EJECUTIVO

Financiación de los costes provocados por el **Fenómeno turístico** en Andalucía. Análisis de las alternativas y especial referencia a un impuesto propio sobre las estancias turísticas

Francisco D. Adame Martínez⁽¹⁾ (Investigador principal)

Jesús Ramos Prieto⁽²⁾ (Investigador principal)

(1) Departamento de Derecho Financiero y Tributario de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Sevilla

(2) Departamento de Derecho Público, Área de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Pablo de Olavide

Edita:

Fundación Pública Andaluza Instituto de Estudios sobre la Hacienda
Pública de Andalucía, Medio Propio
Fundación IEHPA

© De la publicación: IEHPA

www.iehpa.es

ISBN: 978-84-09-68297-3

Edición 2024

Diseño y maquetación: Frente a Texto, S.L.

Resumen ejecutivo

Los Municipios turísticos presentan características particulares que tienen una incidencia directa en los gastos adicionales que deben afrontar en la prestación de servicios públicos y en el nivel de ingresos que requiere su Hacienda. La llegada de turistas exige una intensificación de servicios públicos en el ámbito de los transportes, la seguridad, la limpieza y recogida de residuos, la atención personal e información, el ocio, la cultura, el deporte y el tráfico, entre otros. Esta afluencia permanente de visitantes obliga a mantener una estructura básica de servicios considerablemente superior a la que necesitaría el Municipio para la organización y prestación de dichos servicios a sus residentes.

En este informe se analizan las diversas alternativas existentes en el ámbito de la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la financiación de estos mayores costes generados por el fenómeno turístico, prestando especial atención a la posible creación de un impuesto autonómico sobre las estancias turísticas, así como otras alternativas que la Comunidad Autónoma podría adoptar de manera autónoma o proponer al Estado con tal finalidad.

El Informe está estructurado en tres capítulos. En el **capítulo primero** se estudian los mecanismos de financiación del fenómeno turístico consistentes en la participación de los municipios turísticos en la recaudación de tributos de la Hacienda del Estado o de la Comunidad Autónoma. En concreto se examinan tres **alternativas**:

- 1.ª) Modificación del régimen específico de participación en los ingresos tributarios del Estado** (en adelante PIE) previsto para los Municipios turísticos. Esta propuesta exigiría la modificación de la definición del municipio turístico, altamente restrictivo (población de derecho superior a 20.000 habitantes y con un número de viviendas de segunda residencia que supere al de viviendas principales) y sesgado hacia una tipología muy concreta conformada por localidades costeras de tamaño mediano con alta afluencia de visitantes (muchos de ellos propietarios de segundas viviendas) durante periodos vacacionales), a fin de que en la misma puedan encajar en la misma aquellos casos merecedores de un tratamiento específico en dicha PIE. Tampoco guardan una relación directa con las necesidades de financiación que se aprecian en los Municipios turísticos las variables de distribución de la participación en tributos del Estado de los restantes Municipios (población de derecho, esfuerzo fiscal o inverso de la capacidad fiscal), aunque resulta indiscutible que dentro de este grupo figuran Municipios donde el turismo asume un protagonismo destacado en la vida local.

- 2.ª) **Revisión de la participación de las entidades Locales en tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía** regulada en la Ley 6/2010, de 11 de junio. En su actual configuración este Fondo, pese a ser pionero en el panorama autonómico, está concebido como un mecanismo general para contribuir a la autonomía y la suficiencia financiera de las Haciendas municipales, sin atender especialidades como las que concurren en los Municipios turísticos.

En este ámbito se estudia la posible **reconfiguración del Fondo general de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma**, regulado en la Ley 6/2010, de 11 de junio, para su adaptación parcial a los Municipios turísticos con el fin de darles un tratamiento específico, introduciendo para ello alguna o algunas variables vinculadas al turismo en los criterios de distribución de dicho Fondo que permita dar una solución singularizada para las necesidades de estas Entidades Locales. Los criterios vigentes en el momento presente (población de derecho, superficie urbana, dispersión e inverso de capacidad tributaria) se hallan muy alejados de los problemas particulares de la Hacienda de este tipo de Ayuntamientos. Desde una perspectiva política e institucional, esta modificación no resultaría sencilla de no venir acompañada de una dotación complementaria del Fondo, pues en otro caso la aportación de recursos adicionales a los Municipios turísticos iría en detrimento de los demás Municipios, que difícilmente aceptarían una disminución de sus recursos. Dentro de esta alternativa una primera opción consistiría en la **creación de un Fondo específico para Municipios turísticos dentro del Fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma** de la Ley 6/2010, en la línea de lo que se viene aplicando en los últimos años en el Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunidad Valenciana, creado por la Ley 8/2010, de 23 de junio, y actualmente regulado por la Ley 5/2021, de 5 de noviembre. El artículo 3 de este último texto legal ha reconocido la compatibilidad de esta línea específica con las aportaciones que el Fondo de Cooperación Municipal canaliza como transferencias incondicionadas a los Municipios y las Entidades Locales menores, con objeto de financiar globalmente las actividades y los servicios que les correspondan en virtud de las competencias que hayan asumido según la legislación vigente. Habría una segunda opción, tal vez más adecuada en orden a dar visibilidad a la singularidad de la Hacienda de los Municipios turísticos, que consistiría en **la creación de un Fondo complementario de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma, destinado exclusivamente a Municipios turísticos** y compatible, como es lógico, con la percepción de ingresos con cargo al Fondo general de la Ley 6/2010.

- 3.ª) **Implementación de programas de colaboración financiera específica para los Municipios turísticos**, nutridos con esa participación (general o singular) en la recaudación de los tributos autonómicos, que sin perder su carácter incondicionado implicaría una obligación de los Municipios de destinar los recursos a esas áreas o ámbitos de actuación. Ello no privaría a los Municipios de su autonomía de gasto, pues no se trataría de subvenciones, estos programas podrían permitir una mejor coordinación de las competencias autonómicas y locales que concurren sobre el sector del turismo.

En el **capítulo segundo** se ofrece una panorámica de los **impuestos turísticos en el Derecho comparado**. El análisis se centra en la Unión Europea, donde actualmente se aplican impuestos turísticos en 20 de los 28 Estados miembros. Su ámbito objetivo abarca esencialmente a los hoteles, pero también puede comprender otros alojamientos como los hostales, albergues o apartamento o, incluso, a las embarcaciones y cruceros. Para su cuantificación se utilizan esquemas más o menos complejos, que van desde la determinación de cuotas fijas según la categoría del alojamiento hasta la aplicación de porcentajes variables sobre el precio de la estancia, atendiendo incluso al momento o temporada en que esta se lleva a cabo. En algunos casos se prevé una afectación más o menos clara de la recaudación del impuesto a la ejecución de gastos relacionados con la actividad turística.

El **capítulo tercero** está dedicado al análisis de las diferentes alternativas existentes para la **creación de un impuesto propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre las estancias turísticas**. Esta figura podría resultar un instrumento recaudatorio muy adecuado para compensar el incremento de gastos que experimentan los Municipios turísticos a causa de las denominadas externalidades negativas o efectos perjudiciales que genera el turismo en masa. Aquí caben dos posibilidades:

- 1.^a) Diseñarlo como un **impuesto propio** tradicional más, es decir, como un gravamen efectivo de la Comunidad Autónoma, que obtendría así ingresos para la Hacienda autonómica, **al estilo de los tributos ya creados por Cataluña** (Ley 5/2012, de 20 de marzo) e Islas **Baleares** (Ley 2/2016, de 30 de marzo). Y la segunda pasaría por seguir el modelo elegido por la **Comunidad Valenciana**, que creó a través de su Ley 7/2022, de 16 de diciembre, un impuesto propio sobre estancias turísticas con una bonificación del 100% en la cuota íntegra, facultando al mismo tiempo a los Ayuntamientos para establecer mediante la correspondiente ordenanza fiscal un recargo municipal potestativo sobre dicho impuesto, cuyo importe podría ser como máximo del 100% de su cuota tributaria. Este impuesto finalmente fue derogado antes de su entrada en vigor. Con esta original técnica legislativa el impuesto valenciano se configuró como un mero sustrato jurídico-formal que no implica ninguna carga fiscal para los contribuyentes, ya que su cuota está bonificada en un 100% para todos ellos. Pero, al mismo tiempo, se generó un espacio fiscal para que los Municipios que así lo estimaran oportuno pudieran ejercer su poder tributario, estableciendo dentro de los límites legales un recargo que sí supondría un gravamen efectivo de las estancias en alojamientos turísticos. Esta solución ofrece más juego para el ejercicio de la autonomía local y para el desarrollo de una auténtica corresponsabilidad fiscal por parte de los Municipios turísticos, por lo que debería tenerse presente en caso de futura implantación de una figura similar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- 2.^a) Configurar el tributo propio que pudiera crearse por la Comunidad Autónoma de Andalucía como un **impuesto cedido total o parcialmente a los Municipios**, lo que sin duda constituiría una fórmula inédita hasta la fecha en el panorama autonómico. Esta alternativa es acorde con el bloque de la constitucionalidad –constituido por la Constitución, el Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre,

de Financiación de las Comunidades Autónomas- y ha sido expresamente admitida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 233/1999, cuando al referirse a la intervención de las Comunidades Autónomas en el ámbito normativo de la Hacienda de las Corporaciones Locales afirmó que las Comunidades Autónomas “al igual que el Estado, puedan ceder también sus propios impuestos o tributos en beneficio de las Corporaciones Locales, pues, al contrario de lo afirmado por los recurrentes, nada hay que lo impida en la L.H.L., ni tampoco en la C.E. o en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.), siempre y cuando, claro está, las Comunidades Autónomas respeten los límites a su capacidad impositiva que se establecen en estas dos últimas” (STC 233/1999, FJ 22). Esta sería una fórmula de gran interés para atender las necesidades específicas de financiación de los Municipios turísticos, reforzando su poder tributario en aras de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera. La cesión podría realizarse sin atribución de competencias normativas para la cuantificación de la cuota tributaria o bien con atribución de competencias normativas para tener capacidad de decisión sobre la cuota tributaria, lo que la convertiría en una alternativa idónea para potenciar la autonomía y corresponsabilidad fiscal de los Municipios turísticos. En este caso el tributo podría diseñarse de modo que sólo contase con una cuota autonómica, sólo con una cuota municipal regulada por la Comunidad Autónoma, sólo con una cuota municipal regulada por cada Municipio dentro de los límites marcados por la ley autonómica, con cuota autonómica más cuota municipal regulada por cada Municipio turístico también dentro de los límites marcados por la ley autonómica o bien con cuota autonómica más un posible recargo municipal.

t.

i

tra
ba
jo
de
in
ves



ga
ción

IEHPA

F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA
HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, M.P.