

O IMPOSTO SOBRE ESTADÍAS TURÍSTICAS PARA SANTIAGO DE COMPOSTELA

Un instrumento necesario para ordenar a turistificación e
avanzar na gobernanza participativa

Índice

Introdución	2
A afluencia turística a Santiago de Compostela	4
Sobreturismo en Santiago e consecuencias sobre a función residencial da cidade	19
Os tributos turísticos no espazo ibérico. Elementos de interese para Santiago de Compostela	25
Proposta de Proxecto de Lei do Imposto sobre Estadías Turísticas en establecementos da Comunidade Autónoma de Galicia.....	40
Un modelo de gobernanza para a xestión do imposto turístico de Santiago de Compostela.....	52
Referencias.....	61

O IMPOSTO SOBRE ESTADÍAS TURÍSTICAS PARA SANTIAGO DE COMPOSTELA

Un instrumento necesario para ordenar a turistificación e avanzar na gobernanza participativa

Introdución

O éxito de Galiza como destino turístico converteuse nun crecemento descoñecido dos fluxos de visitantes na cidade de Santiago de Compostela. A capital galega é a grande e indiscutible icona, imprescindible nunha visita ao país, á Comunidade Autónoma. Punto final de camiños ancestrais, Patrimonio Mundial da Unesco, cun mercado cada vez máis internacionalizado. Referente maior do turismo urbano, cultural e de congresos, Compostela emerxe como unha cidade mundial do turismo cun perfil semellante a Toledo, Florencia, Bruxas, Coimbra, Ámsterdam, Versalles ou mesmo Venecia.

Este balance tan positivo da cidade como espazo histórico, patrimonial e simbólico cun enorme atractivo turístico acompáñase de moitas consecuencias positivas, mais tamén amosa o seu reverso. Por unha banda, o turismo na cidade é unha fonte de riqueza, de progreso económico e creación de emprego innegable. Sen dúbida, é a día de hoxe unha importante actividade económica do núcleo, como amosa o incremento continuo de persoas visitantes e infraestrutura hoteleira. Ademais, contribúe decisivamente a amosar a Compostela como unha cidade enormemente atractiva, sempre presente nos mapas europeos e mundiais de grandes centros culturais e históricos. En terceiro lugar, o turismo complementáase ben con outras funcións urbanas como a de centro político de Galiza, a universitaria e a empresarial de vangarda.

Non obstante, o destino Santiago no seu conxunto e a propia cidade poden terminar chegando a parámetros de non sostibilidade turística. Córrese o risco de que a enorme afluencia de visitantes, que xa derivou en fenómenos puntuais de *overtourism* (sobreturismo ou turistificación na nosa lingua), provoquen unha crise urbana semellante a doutros exemplos que, como Venecia, Barcelona ou Palma de Mallorca, tiveron que tomar medidas drásticas para ordenar o fluxo de visitantes chegados ás súas rúas e espazos residenciais.

Unha das primeiras medidas a adoptar neste camiño da gobernanza sustentable do turismo debe ser a implantación dun Imposto sobre Estadías Turísticas no ámbito municipal de xeito inmediato. Este debe recoller a experiencia xerada en varias cidades e comunidades autónomas españolas e nun número crecente de municipios portugueses. A partir desta experiencia o imposto a aplicar en Santiago debe introducir innovacións na xestión. Entre elas, considérase que a gobernanza participativa tería que ser a principal. Unha gobernanza que implique a posta en marcha de métodos máis áxiles e xustos de recadación. Un modelo

no que decidir onde se invisten preferentemente os fondos obtidos debe ser unha cuestión de consenso, na que o Concello non estea só. Unha decisión tamén participada polas asociacións de hostalería, comerciais e do movemento veciñal. Uns colectivos que serán animados a constituír foros participativos, nos que se trate sobre como gastar máis eficientemente o diñeiro colectado cada ano. En definitiva, Imposto sobre Estadias Turísticas e gobernanza participativa son dúas compoñentes que teñen que ir unidas.

O presente documento, necesariamente executivo e que se poderá completar e enriquecer segundo se vaia materializando o Plano de Desenvolvemento Turístico Sustentable de Santiago de Compostela, parte dunha estrutura en cinco epígrafes diferenciadas e unha conclusión propositiva. As dúas primeiras analizan o forte crecemento da afluencia turística na cidade no que vai de século XXI. Un crecemento que se pode cuantificar en detalle, onde resulta posible diferenciar os fluxos de visitantes e aproximarse aos modos de transporte que empregan para acceder á cidade. Este incremento de turistas ten repercusións evidentes na vida e no funcionamento dos espazos, equipamentos e servizos de Compostela. Por unha banda, períodos puntuais de masificación provocan un aumento na incomodidade das persoas residentes á hora de desenvolveren a súa existencia cotiá, manifestada en diversos graos de rexeitamento á turistificación, que obrigarán a curto prazo a calcular capacidades de carga turística e límites de ocupación de certos espazos. Por outra, o aumento das persoas foráneas que chegan á cidade supón así mesmo que as administracións teñan que achegar un extra de esforzo para manter limpas as rúas, controlar o ruído e a contaminación acústica, velar polo mantemento da seguridade e aumentar as accións de protección de colectivos vulnerables (por exemplo, xente maior, persoas que viven soas, etc.) en áreas tensionadas polo turismo, entre outras.

Na terceira epígrafe farase un repaso das normas autonómicas e dos modelos de xestión local dos impostos e as taxas turísticas en España e Portugal e as súas principais características, destacando aqueles elementos que poden ser de inspiración ou que merecen ser considerados no caso de Galicia e Santiago de Compostela. Aínda que o cobro deste tributo é unha práctica estendida en todo o mundo occidental desenvolvido, no presente informe só nos ocuparemos de estudalo para o contexto ibérico e balear. Cando se implantou, como se foi perfeccionando e que modelos de cooperación interadministrativa o definen. Un imposto pouco lesivo para os turistas, que resolve problemas urxentes nas cidades cunha grande afluencia de visitantes e, polo tanto, con tendencia ao déficit fiscal nas arcas municipais.

A cuarta, pola súa banda, dedícase á proposta dun proxecto de lei para a implantación dun Imposto sobre Estadias Turísticas en Galicia. Un tributo que permitiría corrixir o déficit fiscal dunha cidade, que ademais é capital autonómica, e que frecuenta un número crecente de persoas que non residen nin pagan impostos nela. Nun contexto de incremento do turismo, que se describirá en detalle, explicarase quen vai pagar esta contribución polo seu goce dunha cidade que funciona razoablemente ben, que fai un enorme esforzo de xestión patrimonial e que procura manter uns servizos de calidade para as persoas que habitan nela.

No quinto apartado abordaranse as virtualidades do Pacto Local de cara a unha xestión municipal e participativa do Imposto sobre Estadias Turísticas. O concello debe recibir o importe do tributo, e a partir deste momento impulsar unha gobernanza transparente e aberta deste. Tendo en conta que son varios os ámbitos nos que investir o recadado

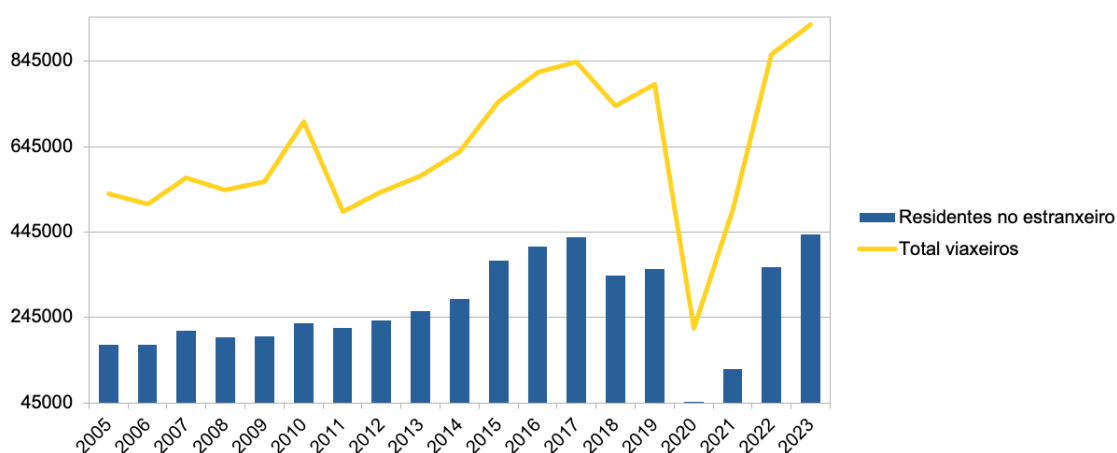
(mellora na xestión do lixo e dos residuos, mantemento de espazos públicos e zonas verdes, intervencións reparadoras en zonas tensionadas polo turismo, etc.), no establecemento de prioridades e na asignación concreta de fondos contarase co asesoramento do mundo asociativo do turismo e da cidade, e cun foro aberto no que a cidadanía poida achegar as súas opinións. Nestas páxinas vanse explicar os mecanismos a desenvolver neste proceso de participación.

Por último, nun número necesariamente breve de páxinas, o documento rematará cun conxunto de propostas e accións a desenvolver para que o Concello, a Xunta e a cidadanía abran un período de mellora no goberno da turistificación e dos problemas que leva aparellada na cidade de Santiago de Compostela.

A afluencia turística a Santiago de Compostela

Para coñecer o empuxe do turismo en Santiago de Compostela en épocas recentes, centrarémonos a continuación na análise do número de visitantes que chegan á cidade. A figura 1 amosa o total de turistas que se contabilizaron en Santiago na serie temporal 2005-2023. Como se pode ver na gráfica, existe un grande incremento, xa que se pasa da contorna dos 500.000 a máis de 900.000 nos últimos anos. Isto implica practicamente unha duplicación do número de visitantes.

Figura 1. Evolución do número total de persoas viaxeiras 2005-2023



Fonte: Enquisa de Ocupación Hoteleira do INE.

Nesta evolución numérica tan positiva, un feito moi salientable é que ao comezo da serie existía un claro efecto dos Anos Santos sobre a chegada de visitantes, como se pode apreciar no máximo relativo do ano 2010, cando se supera a marca de 700.000 turistas. Como se pode apreciar na gráfica, o éxito de Santiago de Compostela como destino turístico en épocas máis próximas a nós deixa de estar relacionado só coa celebración destes Anos Santos e, logo da caída do ano 2011, comeza unha fase expansiva que chegará, en liñas xerais, ata comezos da pandemia da COVID19.

É precisamente a pandemia o acontecemento que explica a acusada caída da evolución do número de visitantes, cun mínimo relativo moi pronunciado no ano 2020, no que se chega practicamente a 200.000, o cal, en calquera caso, é un valor moi elevado dadas as

circunstancias tan negativas que afectaron á actividade turística. Resulta moi significativa a rápida recuperación das cifras do total de turistas despois desta crise sanitaria. A pesar de que o 2021 foi un ano aínda caracterizado polas restricións, observouse un crecemento importante, chegándose ata o medio millón de persoas viaxeiras. Porén, o dato máis significativo é que no ano 2022, a primeira data na que non existen limitacións plenas á mobilidade, prodúcese unha subida do número de visitantes próxima aos 900.000, o que supón o máximo de toda a serie histórica. A suba nas cifras de visitantes confirmase no ano 2023, no que os valores seguiron a aumentar, acadándose, polo tanto, outro máximo histórico.

Se observamos as cifras da evolución do número de turistas residentes no estranxeiro, o gran crecemento das cifras é aínda máis evidente. Pártese de valores inferiores a 200.000 persoas en 2005, pero esa cifra é rapidamente superada en 2007. Tal como se pode apreciar na gráfica, a tendencia xeral da evolución de visitantes residentes fóra de España é claramente positiva e á alza a partir de 2008, acadando un submáximo histórico en 2017, con algo menos de 450.000 persoas.

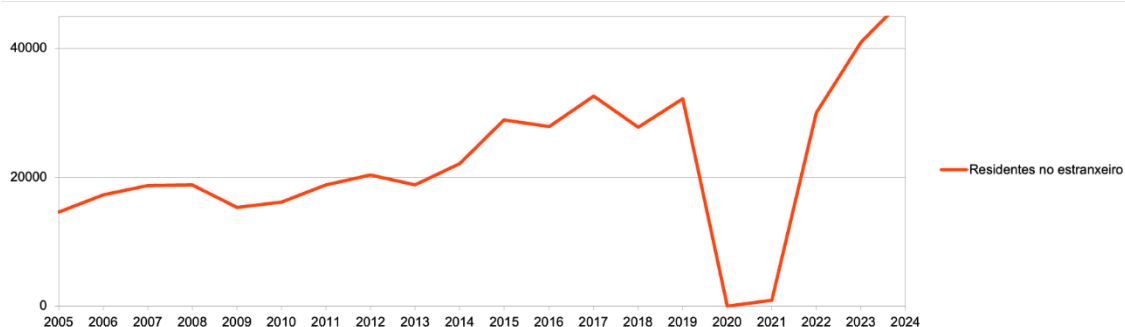
A diferenza do que se pode observar nas cifras globais, o Ano Santo de 2010 non constitúe un máximo relativo tan claro. Isto ten que ver coa consolidación de Santiago de Compostela como destino turístico internacional, transcendendo o seu papel de destino de peregrinacións e relixioso, e consolidándose como un grande atractor do turismo urbano e cultural. A este feito axudou moito tamén o incremento da conectividade aérea, como se amosará máis adiante.

Neste período o Aeroporto Internacional de Santiago de Compostela coñeceu un notable incremento do número de operacións e de visitantes, debido ao incremento das conexións directas con numerosos mercados emisores. Volvendo á evolución da conxuntura, unha vez superado o momento central da pandemia, no 2020, a recuperación do turismo internacional foi algo máis lenta no 2021 (sobre todo en comparación co turismo estatal), pero consolidouse claramente no ano 2022, no que se superaron as 350.000 persoas e, sobre todo, no 2023, no que practicamente se chegou ás 450.000 foráneas acadándose, ao igual que acontecía coas cifras totais, o máximo histórico de toda a serie. Para o 2024, as previsións de crecemento van na liña de volver superar todos os rexistros e acadar un novo máximo histórico.

A evolución da chegada de residentes no estranxeiro ata 2024 considerando os meses de abril

Para poder incorporar o presente ano 2024 á análise histórica, podemos tomar como referencia o mes de abril, tal como amosa a figura 2, na que se representa a evolución do número de persoas viaxeiras de procedencia estranxeira chegadas a Santiago de Compostela durante ese mes. Obsérvase un crecemento constante e sostido desde que existen datos no 2005, que empeza a superar as 20.000 persoas a partir do ano 2012. No ano 2017 xa se supera o teito de 30.000 visitantes. Loxicamente, a pandemia tivo un impacto negativo fortísimo nesta evolución, e fixo descender a cero o número de turistas no ano 2020. É preciso lembrar que o primeiro confinamento decretado polas autoridades por mor da pandemia da COVID-19 abrangueu completamente o mes de abril, no que non chegou ningunha persoa.

Figura 2. Evolución do número de visitantes residentes no estranxeiro nos meses de abril 2005-2024



Fonte: Enquisa de Ocupación Hoteleira do INE.

O 2021 foi tamén un ano moi negativo en relación coa conxuntura pandémica, no que apenas si chegaron persoas viaxeiras internacionais. Porén, a recuperación do turismo internacional foi fulgurante, xa que en abril de 2022, ao comezo da recuperación pandémica, se superou de novo o limiar de 30.000 visitantes. Esta tendencia ao crecemento continuou en abril de 2023, cando se rexistraron máis de 40.000.

En abril do presente 2024 o crecemento seguiu imparabile e cunha gran tendencia á alza, xa que case se contabilizaron 50.000 turistas. Ademais, hai que ter en conta que neste ano a Semana Santa cadrou no mes de marzo, o que fai que o volume de poboación estranxeira que chegou sexa aínda maior por comparación con outros anos. É preciso ter en conta que a Semana Santa coincide normalmente no mes de abril.

A importancia do turismo estranxeiro é, xa que logo, fundamental para explicar o gran crecemento na chegada das persoas viaxeiras a Santiago de Compostela. De cara á implantación do imposto por estadia turística, é preciso ter en conta que aquel vai amosar unha actitude favorable cara a este, xa que na maior parte dos países europeos este xa é unha realidade e existe un consenso social sobre a necesidade e a pertinencia deste.

Datos experimentais da chegada de visitantes do INE

Os datos de chegada de visitantes que ofrece a enquisa de ocupación hoteleira do INE son un bo punto de partida para coñecer a magnitude do turismo en Santiago de Compostela. Porén, contabilizan tan só as persoas que se aloxan en establecementos regrados, tales como hoteis, pensións e demais aloxamentos que se atopan dentro da oferta convencional que se pode contabilizar a través de estatísticas oficiais. A utilización dos datos da estatística experimental do INE, tamén apoiada por este organismo oficial, permítenos unha aproximación diferente e máis ampla ás cifras reais de turistas que chegan a Santiago de Compostela.

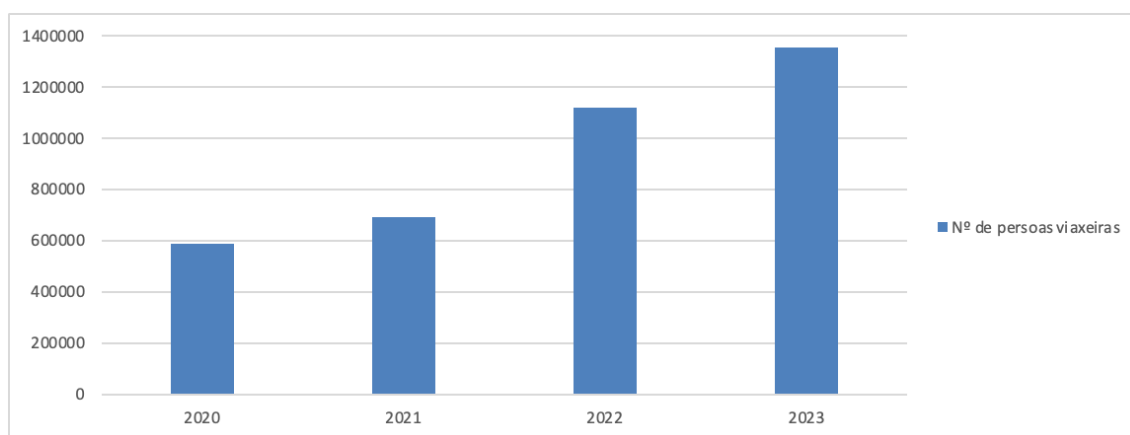
A metodoloxía da estatística experimental do INE baséase na recompilación do sinal dos teléfonos móbiles, o cal, en relación coa mobilidade, permite caracterizar as persoas que visitan un concello determinado ao longo dun ano. A estatística segue a diferenciar entre turismo estatal e turismo internacional.

A figura 3 presenta o total de turistas (estatais e internacionais) en Santiago de Compostela, con valores dispoñibles desde 2019 ata 2023. Como se pode observar, os valores son sensiblemente maiores que se empregásemos a estatística da Enquisa de Ocupación

Hoteleira. Hai que ter en conta que con esta metodoloxía quedan incorporadas as persoas que se aloxan en casas de amizades ou familiares (VFR, en inglés, *visiting relatives or friends*) e tamén, fundamentalmente, as que se aloxan en vivendas de uso turístico, as chamadas VUT. Cómpre ter en conta que dentro da oferta de VUT existe unha importante parte de aloxamentos que non están dados de alta ou carecen do preceptivo título habilitante municipal, polo cal esta estatística é particularmente interesante e útil.

Os datos amosan no ano 2020 un total de visitantes de case 600.000 persoas. Segundo a Enquisa de Ocupación Hoteleira do INE, a cifra de turistas foi nese ano arredor de 200.000. Polo tanto, a diferenza é de practicamente 400.000 persoas segundo empreguemos unha fonte ou outra. A tendencia á diverxencia confirmase tanto no ano 2021 como en 2022 e 2023.

Figura 3. Numero de visitantes a partir da posición dos teléfonos móbiles



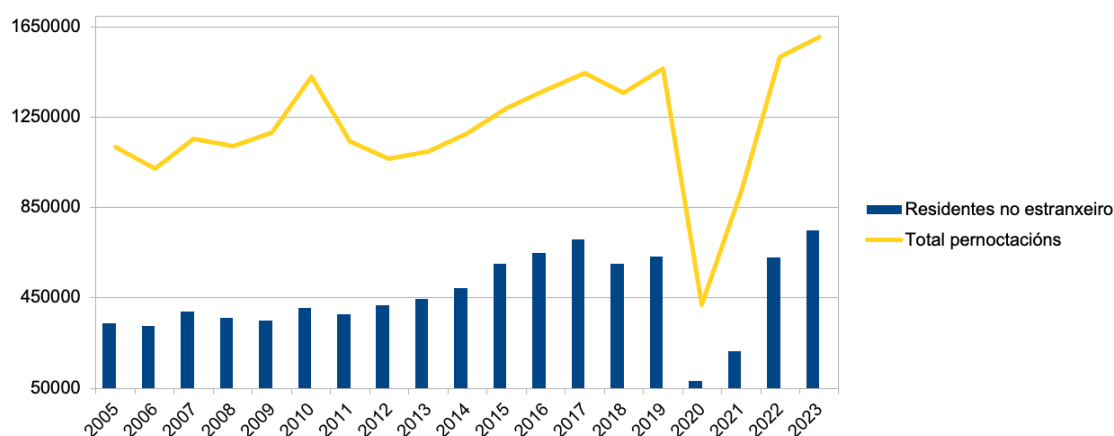
Fonte: Estatística experimental do INE

En 2022, segundo a estatística experimental, hai máis de 1.100.000 visitantes que chegan a Santiago de Compostela, mentres que segundo a EOH o valor é un pouco inferior a 900.000. No ano 2023 é cando se observa a maior diferenza, xa que a metodoloxía experimental contabiliza en torno a 1.400.000 persoas, mentres que a EOH reflicte un valor pouco superior a 900.000. Sen dúbida é preciso ter en conta que se trata dunha metodoloxía de carácter experimental, pero aínda así é moi significativo este crecemento que se rexistra nos últimos anos, xusto no momento en que maior incidencia e impacto están a ter as VUT entre a oferta de aloxamento turístico.

A evolución das pernoctacións en Santiago de Compostela

En canto ás pernoctacións, a figura 4 amosa o total entre os anos 2005 e 2023. De novo, obsérvase unha conxuntura xeral de crecemento que segue, en primeiro lugar, a lóxica dos Anos Santos Composteláns. Así, pártese de máis de 1.100.000 noites na cidade en 2005 para superar un total de 1.400.000 en 2010, que foi Ano Santo. Porén, aínda que nos dous anos posteriores a 2010 se produciu unha baixada no número de pernoctacións, a partir de 2013 os valores comezan a medrar de novo ata 2017, no que practicamente se igualan os de 2010.

Figura 4 Evolución das pernoctacións de residentes no estranxeiro 2005-2023



Fonte: Enquisa de Ocupación Hoteleira do INE

Xa no 2019, o ano anterior ao comezo da pandemia, o total de pernoctacións foi superior ao de 2010. A continuación prodúcese a gran ralentización do turismo debido á extensión da COVID-19, cando o número de pernoctacións cae practicamente a 400.000. Porén a saída da pandemia é moi rápida, cunha recuperación moi forte en 2021 para xa, en 2022, superarse os valores máis altos de toda a serie e acadar un máximo histórico, ao igual que acontecía coas cifras de visitantes. No 2023 vólvese repetir o mesmo feito: rexístrase un incremento da serie histórica acadándose un novo máximo histórico de todo o período, con 1.600.000 noites pasadas na cidade.

Atendendo ás pernoctacións de turistas residentes no estranxeiro, atopamos de novo unha conxuntura moi semellante ás dinámicas xerais, coas características propias desta clase de turistas que xa vimos tamén para a evolución das cifras de persoas viaxeiras. Como se pode observar na gráfica, pártese de valores superiores ás 300.000 pernoctacións para turistas residentes no estranxeiro en 2005, e prodúcese un crecemento sostido ata 2010, en que se conmemorou o Ano Santo, superándose as 400.000 noites en establecementos regulados.

Logo dunha lixeira caída en 2011, o crecemento é sostido e en todo momento ascendente ata 2017, cando se superan as 700.000 pernoctacións. Ao igual que acontecía para as cifras de visitantes residentes no estranxeiro, acádase un mínimo histórico no ano pandémico 2020, no que as cifras caen por debaixo das 100.000 pernoctacións. Hai que ter en conta que as condicións de restricións da mobilidade debidas á crise sanitaria tiveron un impacto moito máis forte no turismo internacional que no estatal. Porén, a recuperación a partir do 2021 foi moi evidente.

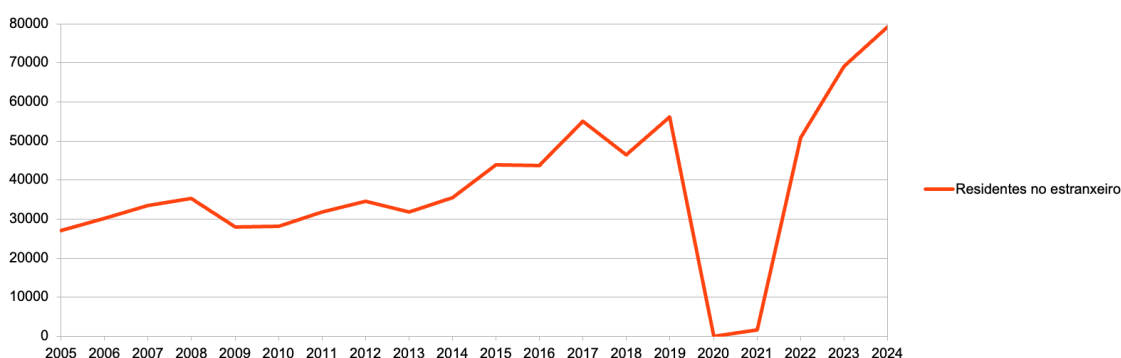
No ano 2021 superáronse as 200.000 noites consumidas e no ano 2022 superáronse as 600.000. A dinámica de crecemento consolidouse claramente no 2023, cando se contabilizaron máis de 700.000 pernoctacións. Ademais, este valor supuxo o máximo histórico de toda a serie, o que consolida unha tendencia clara á alza das pernoctacións de foráneos en Santiago de Compostela que enlaza coas boas previsións para o 2024.

A evolución das pernoctacións considerando os meses de abril

Ao igual que se fixo para a evolución de persoas viaxeiras, considérase oportuno analizar as pernoctacións de visitantes residentes no estranxeiro durante o mes de abril, coa finalidade de poder incorporar datos do ano 2024 a xeito de indicador provisorio. A figura 5 amosa unha tendencia de crecemento constante desde o momento que existen datos, en 2005, ata a actualidade, tendo en conta a conxuntura negativa da pandemia da COVID-19. Un crecemento que lonxe de frearse volve ter lugar no presente ano. En consecuencia, o fenómeno do *overtourism* semella que non se moderará, senón que no período estival prevese que continuará intensificándose coa mesma forza, o que require de políticas urxentes e activas para a súa xestión.

Se ben no mes de abril do ano 2005 o valor das pernoctacións de turistas residentes no estranxeiro era inferior a 30.000, en abril de 2015 xa se superan as 40.000 noites, para continuar nunha tendencia de crecemento ata o ano anterior á pandemia, 2019, no que se acadou un valor lixeiramente inferior ás 60.000 pernoctacións.

Figura 5. Evolución do número de pernoctacións de residentes do estranxeiro no mes de abril, 2005-2024



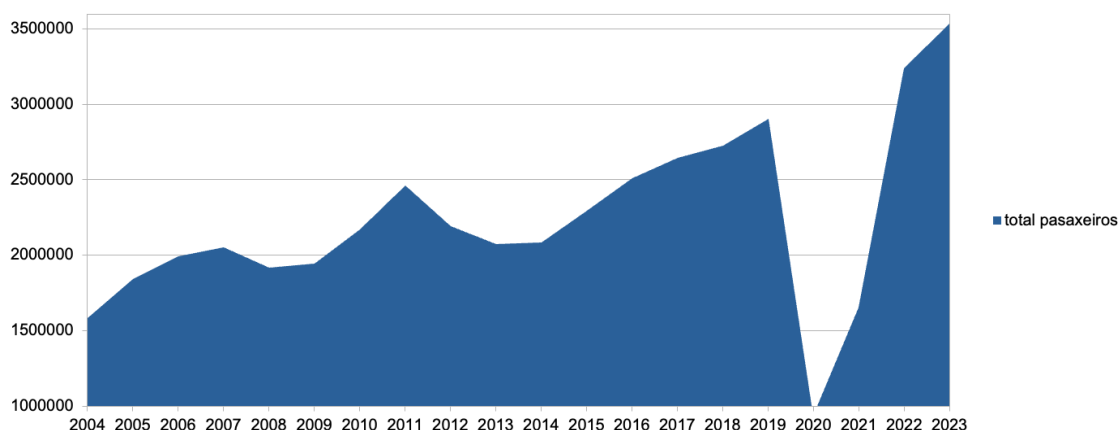
Fonte: Enquisa de Ocupación Hoteleira do INE

Ao estar considerando tan só os meses de abril, obsérvase que no ano 2020 non houbo pernoctacións, e o 2021 tamén estivo moi marcado polas restricións pandémicas internacionais. Porén, ao igual que acontecía cos datos de chegada de persoas viaxeiras, a recuperación xa se comeza a apreciar dun xeito moi claro en 2022, no que practicamente se igualan os datos de 2019. Finalizada a pandemia, os datos de abril de 2023 (70.000 pernoctacións) e 2024 (case 80.000 noites rexistradas) amosan de novo o feito do gran crecemento do turismo internacional que chega a Santiago de Compostela.

A evolución de visitantes e operacións no Aeroporto de Santiago de Compostela Rosalía de Castro

A figura 6 amosa a evolución total do número de persoas usuarias do aeroporto de Santiago de Compostela Rosalía de Castro entre os anos 2004 e 2023. Tal como se pode apreciar, produciuse un crecemento espectacular, xa que nese período temporal o número pasou a ser máis do dobre.

Figura 6. Evolución do número de persoas pasaxeiros do aeroporto de Santiago de Compostela



Fonte: AENA

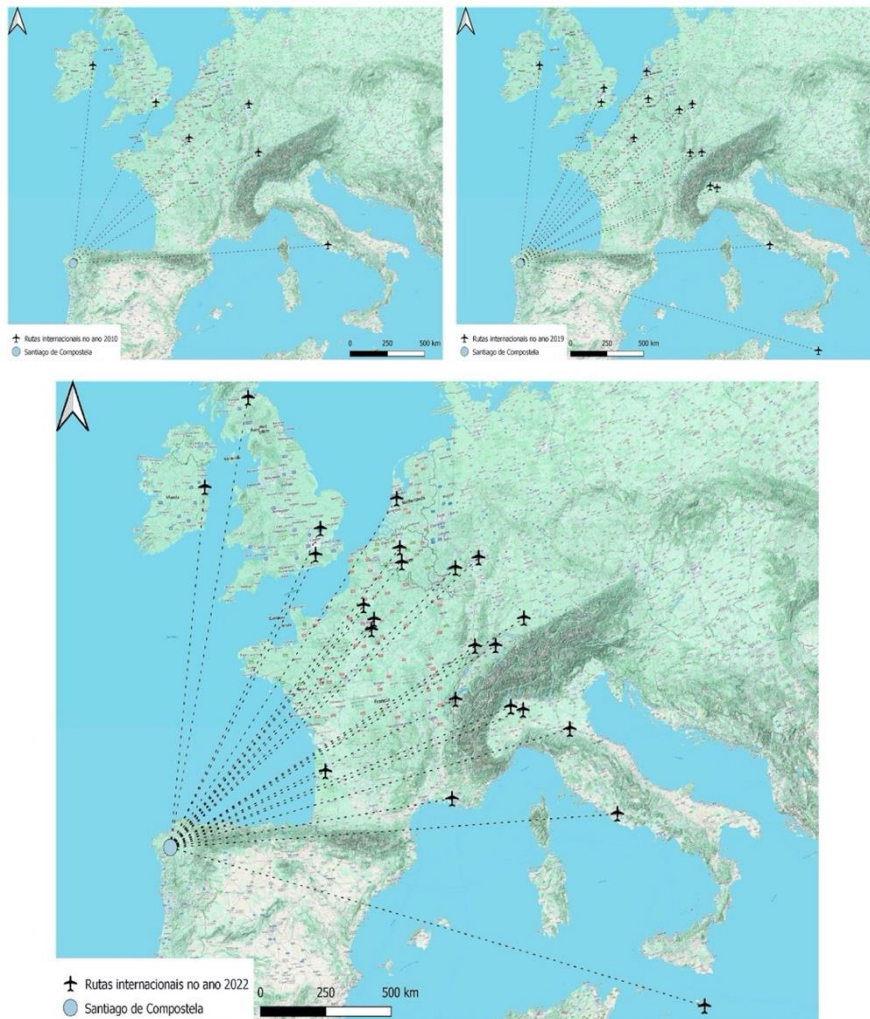
Así, en 2004 as cifras de persoas pasaxeiros eran de pouco máis de 1.500.000, mentres que no 2023 se superaron xa as 3.500.000. O aeródromo compostelán mantivo en todo este período unha evolución xeral positiva, superando os dous millóns xa no ano 2006. En 2011 acadáronse aproximadamente 2.500.000 e no ano 2019, xusto antes da pandemia, chegouse ata practicamente 3.000.000. A pandemia supuxo unha importante caída no volume de rexistros, xa que descenderon por debaixo do millón. Porén, a recuperación posterior foi moi rápida, tanto no 2021 como, sobre todo, no 2022, no que xa se superan todos os rexistros históricos da serie, con aproximadamente 3.250.000 persoas. No ano 2023 consolidouse este crecemento histórico, acadando un máximo absoluto, con máis de 3.500.000.

Son varios factores os que explican este incremento. En primeiro lugar, as boas condicións do aeródromo compostelán, renovado por AENA na década pasada dentro do programa de modernización dos seus aeroportos. En segundo lugar, a estratexia das compañías aéreas de baixo custo de promocionar rutas directas con Santiago de Compostela desde mercados emisores con moita importancia. A importancia da cidade como destino de turismo urbano cultural e tamén do Camiño de Santiago explican a existencia de rutas co Reino Unido, Alemaña, Francia, Italia, Irlanda, etc., alén das rutas directas dentro de España, que se consolidan con algunhas recentes como Málaga ou Alacante, ademais das clásicas con Madrid e Barcelona.

A estratexia das compañías de baixo custo por alimentar rutas de punto a punto está en relación coas lóxicas do mercado, pero tamén de incentivos por parte das administracións públicas en concepto de publicidade, co que se negocia a chegada de novas rutas e o mantemento doutras existentes. En terceiro lugar, dentro do sistema aeroportuario galego, a instalación de Santiago de Compostela é a que posúe unhas mellores condicións para operar, alén da súa posición e localización central dentro de Galicia. Aínda que os aeroportos da Coruña e Vigo tamén foron obxecto de melloras e reformas nas súas instalacións, as capacidades operativas de Lavacolla son mellores, o que o posiciona como o "aeroporto central de Galicia" e fai que teña unhas mellores condicións para captar novas rutas internacionais.

Como se pode ver na figura 7, no ano 2010 só existían 6 conexións directas desde Santiago de Compostela, con Dublín, Londres, París, Frankfurt, Zürich e Roma. No 2019 o número de conexións directas pasou a ser 14, incluíndo novas rutas a Bruxelas, Ámsterdam e Malta. Finalmente, no ano 2022 o número de rutas directas pasou a ser de 22, diversificándose aínda máis o mapa das conexións aéreas directas, con máis destinos como Boloña, Bordeos, Xenebra, Marsella ou outros aeroportos secundarios de París e Londres.

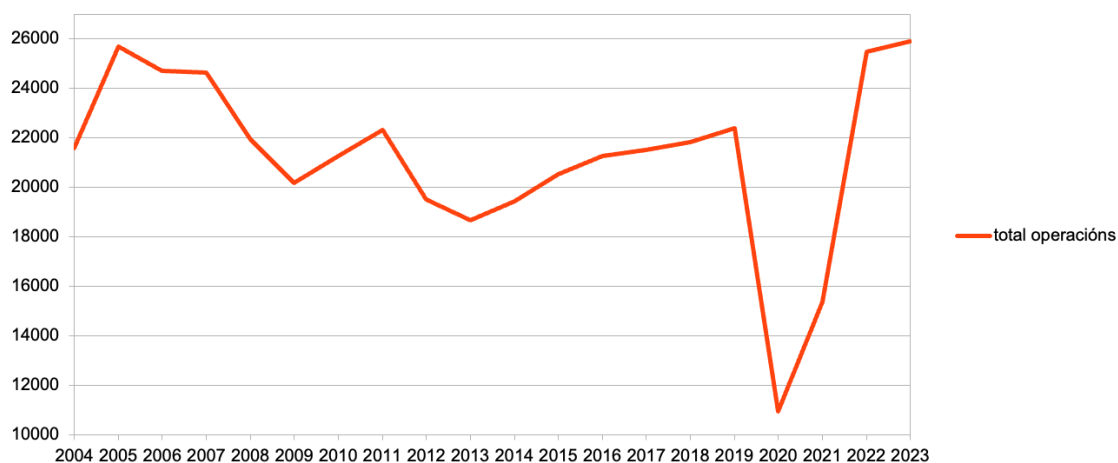
Figura 7. Conexións aéreas con Santiago de Compostela



Fonte: AENA

Outra variable importante a ter en conta á hora de analizar o transporte aéreo é a evolución do número de operacións do aeroporto de Santiago de Compostela, o que se reflicte na figura 8. Como se pode apreciar, o total do número de operacións do aeroporto de Santiago de Compostela está en máximos históricos, superando amplamente as 25.000 operacións por ano. Na evolución do tráfico do aeroporto hai que ter en conta de novo a importancia do turismo internacional á hora de explicar este gran crecemento.

Figura 8. Evolución total do número de operacións do aeroporto de Santiago de Compostela, 2004-2023



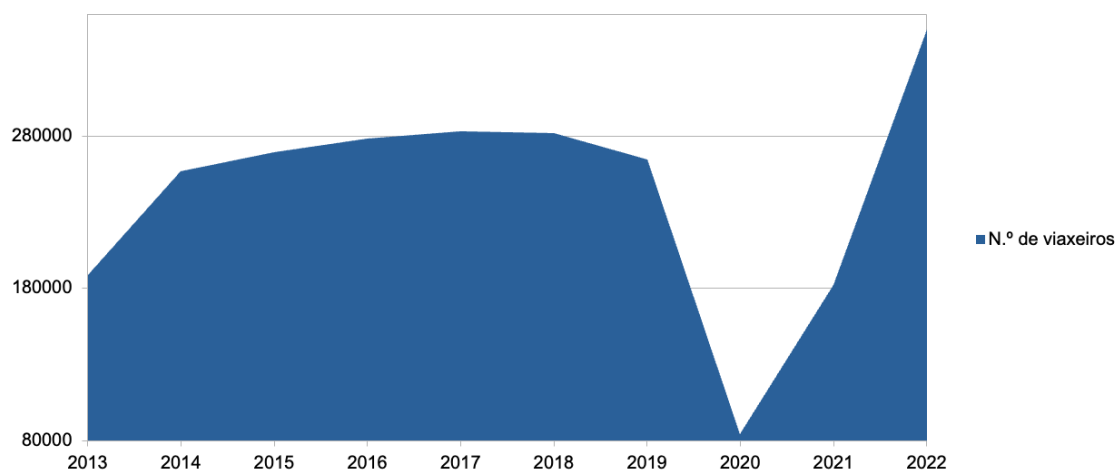
Fonte: AENA

Alén do transporte aéreo, é preciso ter en conta o impacto do ferrocarril sobre a mobilidade turística a Santiago de Compostela. As grandes melloras e reducións nos tempos de viaxe con motivo da entrada en funcionamento da liña de alta velocidade Madrid-Galicia explican o auxe desde medio de transporte. Así, a oferta ferroviaria vén sumarse á oferta en transporte aéreo achegando cifras de varios centos de milleiros de persoas viaxeiras que chegan á capital de Galicia.

Tal como se pode ver na figura 9, a evolución do número de persoas viaxeiras chegadas á estación de tren de Santiago de Compostela entre 2013 e 2022 amosa unha primeira fase de crecemento a partir de 2013, ano en que apenas se acadaban as 200.000, ata as vésperas pandémicas, cando as cifras se situaron en torno ás 275.000 persoas.

Por outra banda, o destacado incremento do número de persoas usuarias responde á progresiva finalización de tramos de Alta Velocidade entre Madrid e Santiago de Compostela. No ano 2014, o tempo de viaxe entre Madrid e Santiago era aproximadamente de 5 horas. Isto provocou un incremento da demanda. A pandemia tivo un considerable impacto, caendo o volume de persoas usuarias por debaixo das 100.000.

Figura 9. Evolución do número de persoas chegadas á estación de tren de Santiago, 2013-2022



Fonte: Observatorio do Ferrocarril en España

A inauguración do tramo de alta velocidade entre Zamora e Ourense en decembro de 2021 supuxo a redución do tempo de viaxe entre Madrid e Santiago ata pouco máis de 3 horas, o que contribuíu a popularizar aínda máis o ferrocarril. O ano 2021 aínda está moi marcado pola pandemia, pero no 2022 a demanda disparouse ata as 350.000 persoas.

A falta de información sobre o ano 2023, é de supoñer un gran crecemento no número de persoas usuarias desta liña de alta velocidade. Ademais, a entrada en funcionamento dos trens Avril na primavera de 2024 supuxo unha redución dos tempos de viaxe aínda maior, o que se reflicte nas estatísticas con valores aínda máis elevados. Futuras investigacións terán que comprobar se está a producirse unha mobilidade das persoas usuarias do avión cara ao tren, aínda que en vista das cifras rexistradas polo aeroporto de Santiago e mais da conxuntura global positiva que vive o turismo en España é posible que moitas das persoas que se decantan polo ferrocarril non crezan á custa do avión, producíndose un incremento global da demanda de viaxes nos dous medios de transporte, ao que habería que engadir, por suposto, o coche particular e os autobuses de liña regular.

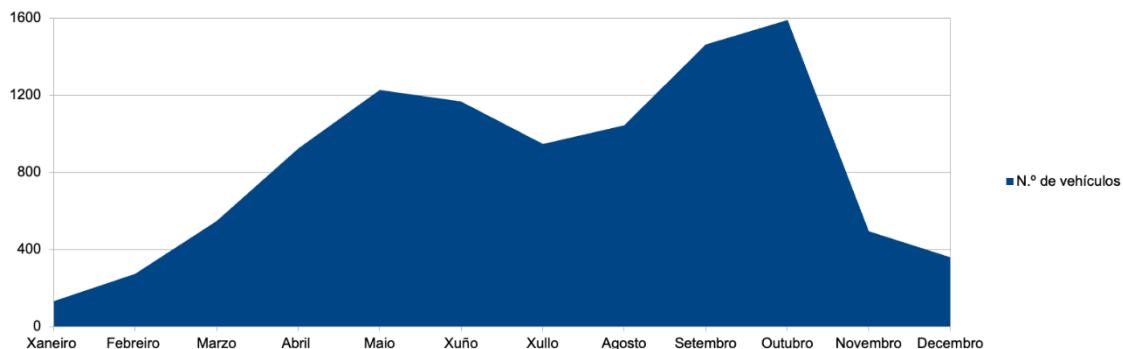
A chegada de visitantes por estrada. A Dársena de Xoán XXIII: o ensanchamento da tempada turística

Polo que se refire á afluencia de visitantes por estrada, é importante ter en conta o movemento de autobuses na Dársena de Xoán XXIII. Situada ao norte do centro histórico, a unha distancia de poucos minutos camiñando da Catedral, é a principal infraestrutura de acollida de fluxos turísticos por estrada na cidade de Santiago de Compostela. Nela estacionan autobuses turísticos de todas as procedencias, que deixan as persoas visitantes na dársena.

A figura 10 amosa os datos de evolución do número de vehículos na Dársena e reflicte que a tempada turística é moito maior agora, xa que o pico de entradas rexístrase no mes de outubro, con 1.600 autobuses. Isto dá unha boa idea de que a estación turística se está a estender cada vez máis cara ao outono. Mais os meses de abril, maio e xuño tamén son moi importantes cuantitativamente, con máis de 800 autobuses. Como se pode apreciar, a tradicional chegada de autobuses en xullo e agosto segue a producirse, pero xa non é

hexemónica: a tempada turística é moito máis ampla e abrangue desde finais de marzo ata comezos de novembro. Evidentemente, isto implica tamén un importante crecemento dos fluxos turísticos nos últimos anos.

Figura 10. Evolución do número de vehículos que circularon pola dársena de Xoán XXIII durante o ano 2023.



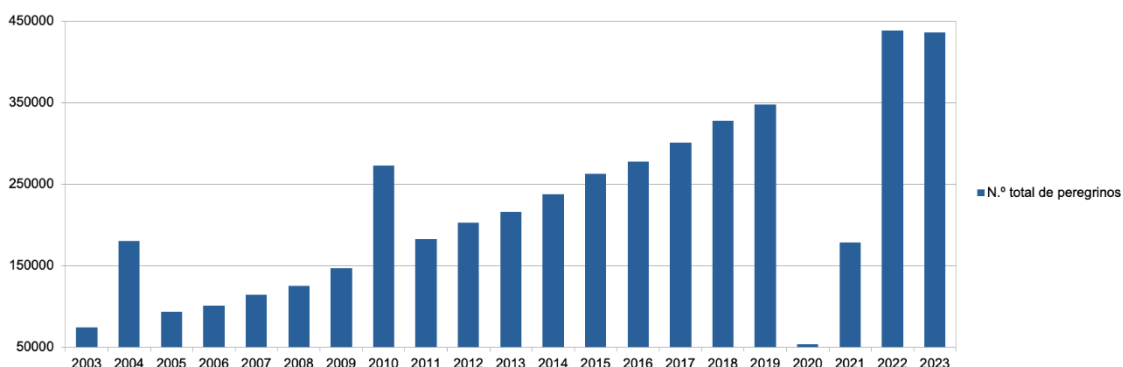
Fonte: TUSSA

Os Camiños de Santiago: a evolución das cifras de persoas peregrinas

Outro indicador que amosa claramente o incremento da presenza turística en Santiago de Compostela é a evolución do número total de persoas que chegaron facendo calquera dos Camiños de Santiago e que obtiveron a *compostela*, a credencial expedida pola Igrexa Católica que certifica que se percorreron os últimos 100 quilómetros do Camiño de Santiago.

A figura 11 amosa a evolución do número total de peregrinas e peregrinos entre 2003 e 2023, e reflicte claramente unha evolución continua e ascendente. Na actualidade, por esta vía chegan anualmente case 450.000 persoas a Santiago de Compostela, o que contrasta vivamente coas aproximadamente 70.000 que o fixeron en 2003. Isto supón que o número se multiplicou aproximadamente por 6 nos últimos 20 anos.

Figura 11. Evolución do número total de peregrinas e peregrinos

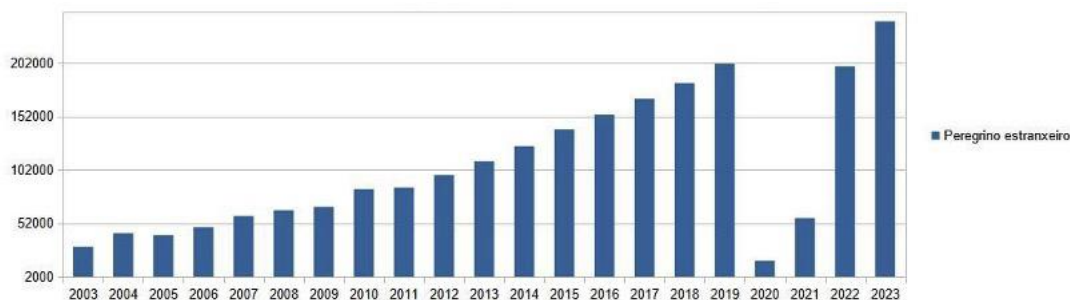


Fonte: Oficina de acollida ao peregrino de Santiago de Compostela

Ao igual que noutras gráficas anteriores, a dinámica seguida polo total de persoas que fixeron o Camiño amosa dous máximos relativos nos Anos Santos de 2004 e 2010 moi marcados. Mais no ano 2016, que non foi santo, o volume total xa superou o do último xacobeo, que foi en 2010. A partir dese momento, a tendencia ao crecemento do número total de peregrinos e peregrinas é constante e só se ve interrompida no ano 2020 pola pandemia da COVID-19, cando se baixa a mínimos históricos, con tan só 50.000 persoas. A recuperación pospandémica foi moi rápida, cun ano de transición, 2021, para dar paso ao máximo histórico da serie en 2022. A tendencia ao crecemento mantense na actualidade. Os datos parciais de 2024 amosan que nos cinco primeiros meses deste ano obtivéronse un total de 143.441 *compostelas*, mentres que no mesmo período do 2023 o seu número fora de 118.442.

A figura 12 amosa a evolución do número total de persoas peregrinas estranxeiras. É importante indicar que o Camiño de Santiago está fortemente internacionalizado, xa que a grandes rasgos pódese afirmar que a metade das persoas que fan o Camiño proceden do estranxeiro.

Figura 12. Evolución do número total de persoas peregrinas estranxeiras

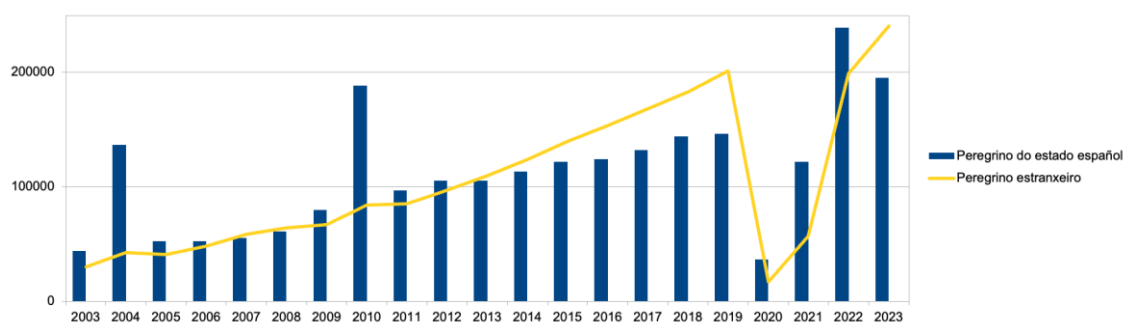


Fonte: Oficina de acollida ao peregrino de Santiago de Compostela

Na análise da gráfica pódese ver a mesma evolución positiva que no caso do total de persoas peregrinas, coa diferenza de que aquí os Anos Santos de 2004 e 2010 non destacan sobre o resto dos anos, cousa que si acontece co turismo doméstico, no que os picos de demanda son moito máis acentuados. Por iso, o Camiño de Santiago está plenamente asentado entre o turismo internacional, cunha demanda crecente ano tras ano, e na que non é tan importante se se trata dun ano santo ou non. É este turismo internacional o que está a incrementar a súa presenza no Camiño de Santiago e o que explica o seu éxito e as destacadas cifras que se acadan.

A figura 13 presenta a evolución comparativa entre as persoas de orixe española e estranxeira que fan o Camiño. En primeiro lugar, é importante indicar que mentres que no caso das persoas españolas o factor "Ano Santo" é importante, non acontece así no caso das estranxeiras, tal como tiñamos referido antes.

Figura 13. Evolución do número total de persoas peregrinas estranxeiras

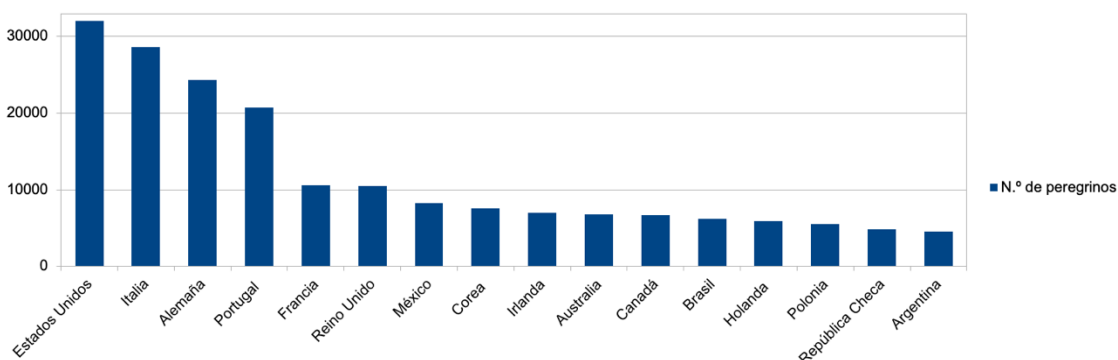


Fonte: Oficina de acollida ao peregrino de Santiago de Compostela

En segundo lugar, a partir do ano 2013 o número de persoas estranxeiras que percorren os Camiños de Santiago é superior, unha circunstancia que se ve moi claramente nos anos anteriores á pandemia, chegando ao seu máximo no ano 2019.

A pandemia supuxo o colapso do turismo internacional e reforzou o peso relativo do doméstico, o que se nota na maior importancia das persoas peregrinas españolas, de aí que se ben no ano 2022 estas teñen unha maior presenza, no ano 2023 xa son maioría as de procedencia internacional. O que está a acontecer no presente, agás en períodos de marcadas restricións á mobilidade, é unha auténtica internacionalización dos Camiños de Santiago nos últimos anos, non só grazas ao éxito das políticas de promoción turística, senón tamén da transmisión das recomendacións boca a boca e a importancia prescritora de moitos produtos culturais (libros, cine, etc.). A figura 14 reflicte o número de persoas peregrinas e a súa procedencia e amosa que o principal país de orixe non é europeo, senón que se trata dos Estados Unidos, de onde viñeron o último ano máis de 30.000 persoas. A continuación, no intervalo entre 20.000 e 30.000 persoas, destacan Italia, Alemaña e Portugal, e nun chanzo inferior, Francia e o Reino Unido. A seguir, por orde de importancia e con máis de 5.000 rexistros veñen países non europeos, como México, Corea, Australia, Canadá ou Brasil, o que dá unha idea do gran nivel de internacionalización dos Camiños de Santiago.

Figura 14. Número de persoas peregrinas e a súa procedencia, 2023



Fonte: Oficina de acollida ao peregrino de Santiago de Compostela

A figura 15 amosa os países que concentran máis peregrinacións a Santiago de Compostela. Nela pódese observar a importancia dos países non europeos, cos Estados Unidos á cabeza. Aínda que se rexistran peregrinacións desde case todos os países occidentais, destaca pola súa importancia crecente a presenza dos países tanto de América do Norte como de América do Sur, ao igual que Australia.

Figura 15. Países con maior volume de peregrinacións a Santiago de Compostela, 2023.



Fonte: Oficina de acollida ao peregrino de Santiago de Compostela

Así pois, a modo de conclusión deste apartado podemos destacar os seguintes aspectos clave:

- 1.-** O turismo é unha actividade en crecemento constante en Santiago de Compostela nas últimas décadas. Como consecuencia disto, os fluxos de persoas viaxeiras incrementáronse e existe unha presión importante sobre a cidade.
- 2.-** A análise dos datos amosa non só a recuperación de Santiago de Compostela como destino turístico despois da pandemia, senón que os valores de diferentes variables turísticas que se están a obter en 2023 e 2024 superan os do último ano prepandémico, 2019.
- 3.-** Segundo a Enquisa de Ocupación Hoteleira do INE, o número de visitantes que chegaron en 2023 a Santiago de Compostela é de pouco máis de 900.000. O emprego da estatística experimental do INE, que recorre a datos obtidos a través da telefonía móbil, ofrece valores próximos a 1.400.000 persoas. Esta diferenza entre as dúas fontes é habitual, e foi comprobada noutros destinos como Barcelona.
- 4.-** Se observamos as cifras de evolución de visitantes, destaca pola súa importancia a chegada de persoas de orixe estranxeira, que teñen cada vez máis peso fronte ao turismo doméstico. O turismo estranxeiro ten estadias maiores, caracterízase por un maior gasto diario e está habituado á existencia do Imposto sobre Estadía Turística. O incremento relativo deste tipo de turismo vese non só na chegada total de persoas e nas pernoctacións,

senón tamén e fundamentalmente nas cifras de peregrinos e peregrinas que percorren os Camiños de Santiago, onde xa é maioritario fronte ao turismo doméstico.

5.- A evolución das pernoctacións segue unha tendencia moi forte á alza, ao igual que o número de visitantes. No 2023 rexistrouse un máximo da serie histórica, con 1.600.000 pernoctacións en Santiago de Compostela. En función dos datos provisionais que se rexistran neste 2024, todo apunta a que as cifras serán maiores cando remate o ano.

6.- Detéctase unha desestacionalización da demanda ao longo de todo ano. En principio isto debería ser positivo. Porén, non está a darse un traslado da demanda dun período a outro, senón que o que se está a producir é un incremento en todos os meses do ano. O mes de abril de 2024, do que xa existen datos, rexistrou case 80.000 pernoctacións de persoas estranxeiras, o que supón un máximo histórico de toda a serie temporal. Asemade, a análise das cifras de movemento de autobuses da Dársena de Xoán XXIII reflicte que a tempada turística xa abrangue desde finais de marzo ata comezos de novembro, a grandes trazos.

7.- O Aeroporto de Santiago de Compostela Rosalía de Castro rexistrou o seu máximo histórico no ano 2023, con máis de 3.500.000 pasaxeiros e pasaxeiras. O aeródromo compostelán posúe máis conexións directas que nunca e consolida unha tendencia á alza continua que quedou brevemente interrompida pola pandemia.

8.- As grandes melloras na redución de tempos de viaxe por ferrocarril grazas á posta en servizo da infraestrutura de alta velocidade ferroviaria implicou tamén un gran crecemento nas cifras de visitantes que chegan a Santiago de Compostela por este modo de transporte. No ano 2022, o último do que hai datos, o número de persoas usuarias do ferrocarril superou a cifra de 350.000. Unha vez que xa entraron en funcionamento os novos trens Avril, agárdase que as cifras vaian en aumento crecente nos próximos anos. Ademais, non existe competencia moi clara entre o tren (turismo doméstico fundamentalmente) e o avión (principalmente turismo internacional), co cal é de prever un notable incremento das cifras globais de mobilidade.

9.- O Camiño de Santiago ten unha grande importancia desde o punto de vista cualitativo, pero tamén cualitativo. No ano 2023 chegaron case 450.000 peregrinos e peregrinas a Santiago de Compostela. Despois da COVID-19, a recuperación do turismo xacobeo superou rapidamente os rexistros previos á pandemia, e prevese que o Camiño de Santiago sexa cada vez máis internacional e máis masivo.

Sobreturismo en Santiago e consecuencias sobre a función residencial da cidade

Santiago de Compostela atópase entre as primeiras cidades españolas en relación á presión turística que soportan os seus residentes ao rexistrar unha ratio de 9,45 turistas por habitante, 2 puntos por enriba de destinos turísticos consolidados como Granada e Toledo, e superando en case 5 puntos a destinos como Barcelona ou Sevilla.

Táboa 1. Ratio de poboación/turistas en destinos urbanos

Cidade turística	Turistas (EOH 2023)	Poboación (2023)	Ratio Turistas/Poboación
Santiago de Compostela	932.209	98.687	9,45
Granada	1.742.364	230.595	7,56
Toledo	592.232	86.070	6,88
Barcelona	8.265.353	1.660.122	4,99
Salamanca	713.976	143.954	4,96
San Sebastián	916.649	188.743	4,86
Sevilla	3.026.169	684.025	4,42
Bilbao	1.118.370	346.096	3,23
Madrid	9.898.908	3.332.035	2,97
Córdoba	923.208	323.763	2,85
Málaga	1.517.239	586.384	2,59
Valencia	2.073.681	807.693	2,57

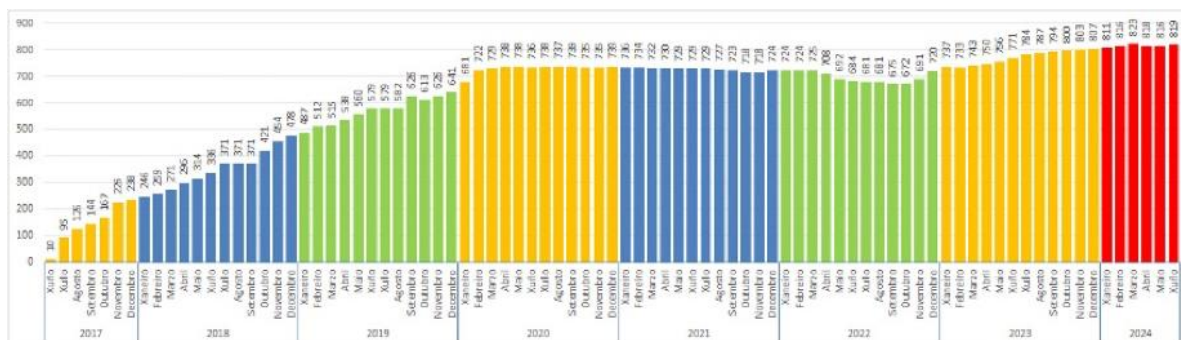
Fonte: INE

Considerando que a área da cidade histórica é de 431.793 m² segundo as estimacións do Plan Especial (que ademais do espazo intramuros introduciu na súa protección múltiples *rueiros*), a ratio de turistas por m² é de 2,16, mentres que a de residentes (10.477 habitantes, segundo consta no Plan de Xestión da Cidade Histórica) é de 0,02. Esta situación agrávase no espazo intramuros, que apenas ocupa 230.000 m².

Segundo os datos extraídos do Rexistro de Empresas e Actividades Turísticas de Galicia (REAT), baseados nos procedementos administrativos e os asentos rexistrados da Axencia de Turismo de Galicia, en Santiago contabilízanse 819 Vivendas de Uso Turístico (VUT), das que só aquelas que contan con título habilitante de natureza urbanística estarían a

operar legalmente. Desde o ano 2017 o seu número seguiu unha tendencia ascendente, moi marcada nos primeiros anos, pasando de 336 en xuño de 2018 a 579 un ano despois, ata acadar as 819 actuais, o que supón un incremento respecto a 2018 dun 143,7%. En termos de prazas o incremento aínda foi maior (178,3%), pasándose de 1.521 en 2018 a 4.234 na actualidade.

Figura 16. Evolución anual e distribución mensual do número de VUT e de prazas en Santiago



Fonte: REAT.

Se se ten en conta que segundo o Censo de Poboación e Vivendas de 2021 o total de vivendas familiares é de 56.746, das cales 39.315 constan como principais, resulta que 9.265 están en alugueiro, polo que segundo os datos do REAT un 8,83% das vivendas en alugueiro son VUT.

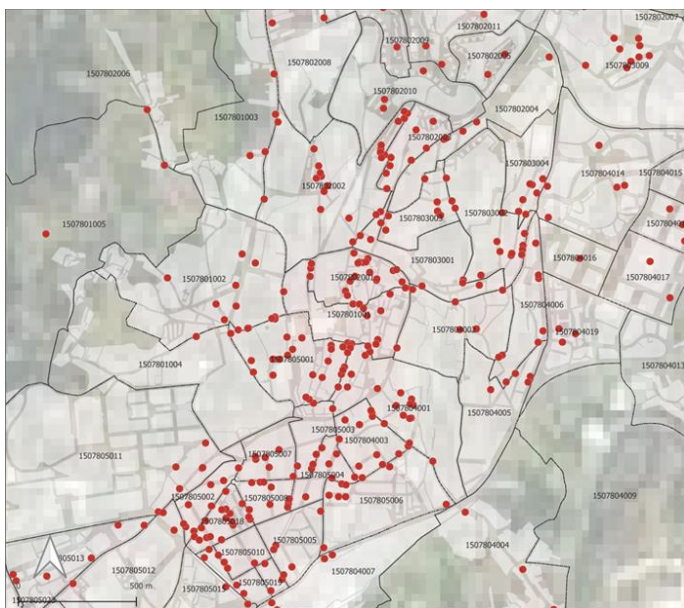
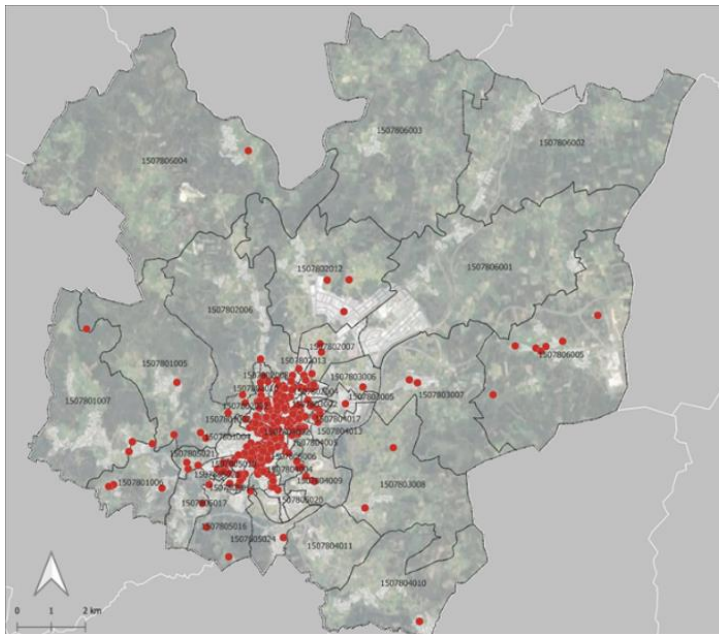
Por outra banda, a figura 17 co cartografado das 604 VUT que se atopan xeorreferenciadas no REAT, permite comprobar que unha boa parte se concentran no distrito 5 con 195 VUT (32,3%), así como no distrito 2 con 139 VUT que representan o 23% e o distrito 4 con 127 (21%).

Táboa 2. Distribución de VUT por distritos

Distrito	Nº VUT	% VUT
1	63	10,4 %
2	139	23,0 %
3	72	11,9 %
4	127	21,0 %
5	195	32,3 %
6	8	1,3 %

Fonte: REAT

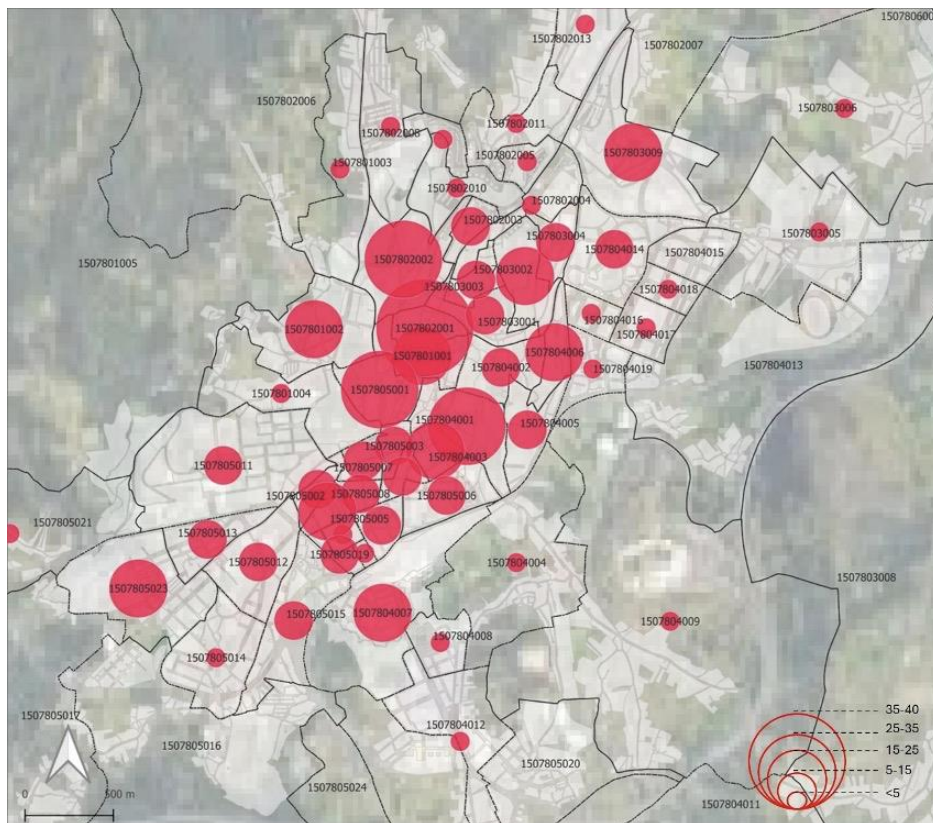
Figura 17. Distribución das VUT por seccións urbanas en Santiago de Compostela



Fonte: REAT

A escala de sección censal, obsérvase na figura 18 que aquelas que configuran o centro histórico coma as do Ensanche son as que rexistran valores máis elevados de VUT. Esta circunstancia está a provocar tensións entre o alugueiro turístico e o residencial, ante a escasa oferta de vivenda en alugueiro, a substitución de alugueiros tradicionais polos de tipo turístico e o incremento dos prezos.

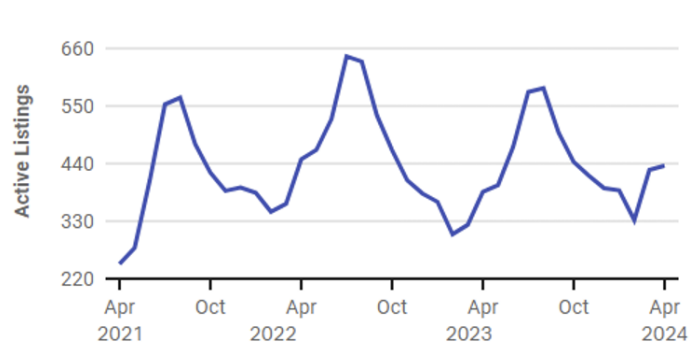
Figura 18. Número de VUT por seccións censuais en Santiago



Fonte: REAT

Tomando coma referencia os datos ofrecidos pola plataforma AirDNA, en Santiago actualmente hai un total de 773 anuncios activos nas plataformas AirBNB e Vrbo, unha cifra que supón un incremento interanual do 13%. O propietario con máis VUT en alugueiro ten 35 anuncios activos e un 44,6% das VUT alúganse por un mínimo de 2 noites. En canto á súa dispoñibilidade, o 41% das VUT anunciadas están dispoñibles de 1 noite a 3 meses (que poderían ser os de verán), o 30% o está entre 9 e 12 meses e un 29% entre 3 e 9 meses. En todo caso, estamos ante un mercado moi estacional, como se aprecia na figura 19. En termos de estadia media, esta sitúase en torno a 3 noites.

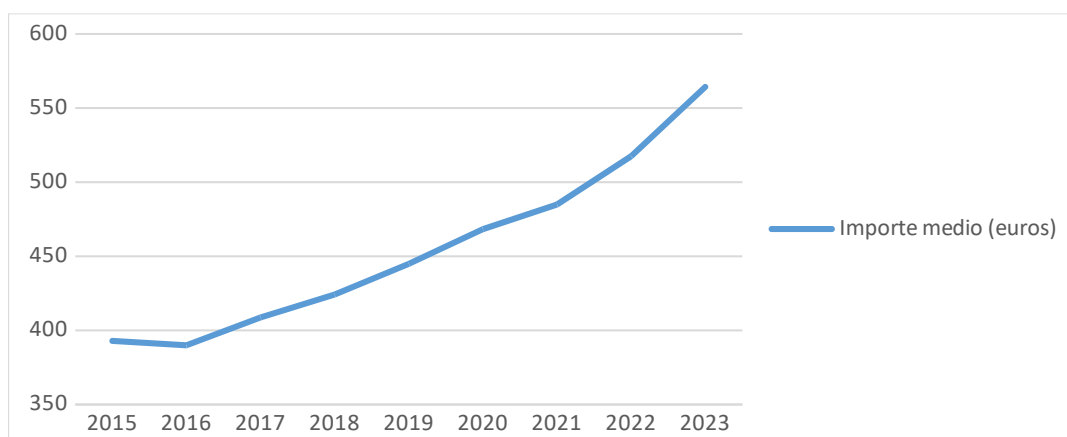
Figura 19. Distribución temporal da oferta activa de VUT en AirDNA.



Fonte: AirDNA.

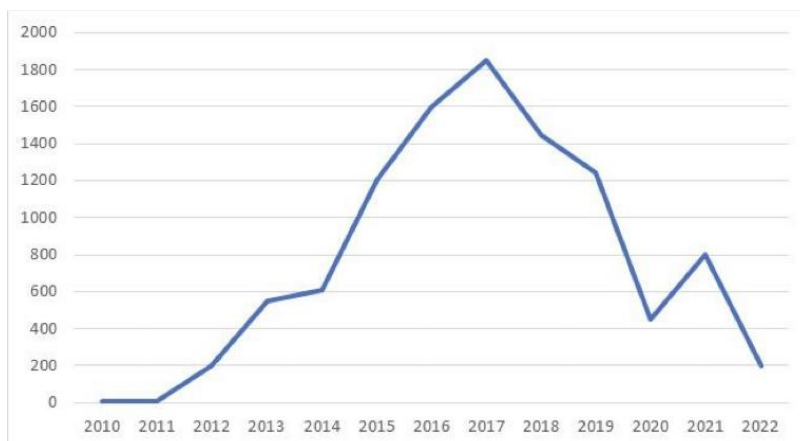
Asemade, cómpre sinalar que segundo os datos facilitados pola Asociación Galega de Inmobiliarias e que se representan na figura 20, desde 2017 rexistrouse unha redución do 88% no volume de pisos anunciados nas webs inmobiliarias. Os prezos dos alugueiros, segundo o Observatorio da Vivenda de Galicia, encarecéronse un 33% entre 2018 e 2023. Estas circunstancias levaron o estudiantado a buscar mellores alternativas na coroa metropolitana interior (7€/m²) ou na segunda coroa. Mais esta última está situada a 16-29 km da cidade, o que implica un aumento do gasto en transporte e limitacións para asistir á universidade, co que o estudiantado non pode participar plenamente na vida social universitaria.

Figura 20. Evolución do alugueiro medio en Santiago de Compostela



Fonte: Observatorio da Vivenda de Galicia

Figura 21. Evolución da oferta de aloxamento en alugueiro en Santiago de Compostela



Fonte: Asociación Galega de Inmobiliarias

Finalmente, cómpre sinalar que unha enquisa levada a cabo por membros do Grupo de Investigación ANTE entre o estudiantado da USC no ano 2022 amosou que o proceso de turistificación da cidade no período 2017-2019 supuxo que máis da metade das 613 persoas participantes experimentase un incremento no prezo do seu aloxamento. Se ben para o 30% o aumento foi asumible, o 60% considerou que era desproporcionado en relación á calidade do inmoble.

Así pois, a modo de conclusión, cómpre sinalar que:

- 1.- O turismo ten unha grande incidencia na cidade** como reflicten os cocientes que deixan patente unha presión turística superior a cidades como Granada ou Barcelona e que se intensifica na zona intramuros.
- 2.- Existe unha necesidade de planificar a actividade turística e buscar o equilibrio entre a función residencial e a turística**, pois obsérvase unha basculación do mercado inmobiliario cara ao perfil turístico sobre o residencial.
- 3.- É patente o incremento do número de VUT na cidade nos últimos cinco anos**, cunha concentración destacada no centro histórico e o Ensanche, onde existe unha alta demanda de vivenda en alugueiro por parte das persoas residentes permanentes e flotantes.
- 4.- Os datos de inmobiliarias deixan patente a substitución gradual do alugueiro residencial polo alugueiro turístico.**
- 5.- Case o 60% das VUT están dispoñibles durante un período superior aos 3 meses ata chegar a unha dispoñibilidade anual (12 meses ao ano)**, o que xera tensións coa demanda de vivenda por parte do estudiantado que habita na cidade durante os 10 meses que dura o curso, e co internacional que chega á USC e necesita aloxamento.
- 6.- O 40% das VUT ofértanse de 1 día a 3 meses**, aumentando exponencialmente a oferta nos meses de verán.
- 7.- A estadía media en VUT é superior (3 días)** á rexistrada na oferta aloxativa regulamentada (2 días).
- 8.- A pesar da estadía media da persoa turista en VUT**, cabe reflexionar por que a persoa propietaria percibe que o alugueiro turístico xera ingresos superiores aos derivados do alugueiro tradicional, quitando do mercado inmobiliario a súa propiedade.
- 9.- A tensión entre alugueiro residencial e alugueiro turístico** deriva nun **incremento do prezo do alugueiro e desprazamentos da poboación a outros sectores urbanos ou municipios** da coroa metropolitana, e **pon en risco a marcha de estudantes** a outras cidades universitarias onde o problema é menor.
- 10.- O incremento dos prezos non vai ligado a unha mellora das condicións de habitabilidade** da vivenda.
- 11.- O confort urbano vese ameazado** ante as tensións do mercado inmobiliario turístico-residencial, o desexo de ter un aloxamento turístico céntrico e a bo prezo prevalece sobre a necesidade dos residentes de acceder a unha vivenda alcanzable e de calidade.

Os tributos turísticos no espazo ibérico. Elementos de interese para Santiago de Compostela

A década pasada foi testemuña, segundo o libro branco *Tourism Taxes by Design* (2020), dun substancial impulso á implantación de políticas tributarias para a promoción dun turismo sostible no contexto da OCDE. Non por acaso o 2019 foi alcumado, por algúns observadores, como Ano da Taxa Turística. **Dous terzos dos países europeos**, segundo a European Tourism Association (ETOA), **aplican, non sempre de maneira exclusiva, o modelo dominante: a denominada *occupancy tax***, tamén coñecida como *bed tax*, *accommodation tax* ou *overnight tax*. As fórmulas impositivas e as contías concretas varían entre estados e cidades, mais tamén comparten aspectos comúns. Adoitan xestionarse no ámbito local e gravar a estadía por persoa, con ou sen pernoctación, ben cun tipo fixo –de 0,50 a 7,50 euros¹–, ben cunha porcentaxe sobre o custo do servizo –entre o 0,5 e o 7%–. É frecuente que se modulen segundo o tipo e a categoría do establecemento, así como en función de parámetros complementarios como a súa localización dentro da cidade, a tempada turística, a duración da estadía, as características da persoa usuaria ou as motivacións da visita.

Táboa 3. Características dominantes das taxas turísticas en Europa

Denominacións	Occupancy tax, bed tax, accommodation tax, overnight tax.
Ámbito de xestión	Local con habilitación estatal.
Contía	Tipo fixo entre 0,50 e 7,50 euros. Tipo porcentual entre o 0,5 e o 7% sobre o custo do servizo
Factores de variación	Tipo e localización do establecemento. Localización dentro da cidade. Tempada turística. Duración da estadía. Características da persoa usuaria. Motivacións da visita.

De acordo coa propia OCDE, esta clase de políticas tributarias amosan **unha crecente dimensión rexenerativa**. Procuran deseñarse de acordo aos obxectivos políticos que se perseguen e tratan de destinar os recursos xerados pola taxa a **financiar políticas encamiñadas a reparar o impacto negativo que o turismo pode provocar sobre o patrimonio, as contornas naturais, as infraestruturas ou a calidade de vida da cidadanía**. A **claridade nos obxectivos**, indica o libro branco mencionado máis arriba, facilita a adhesión pública á medida e o seu efectivo funcionamento. Tamén son favorecedoras, segundo as experiencias analizadas por Group NAO e Global Destination Sustainability Movement (GDSM), a **especialización da taxa**, a súa **gobernanza local**, a **transparencia**, a **participación cidadá** e a **monitorización e avaliación dos resultados**, entre outros factores. A diminución na demanda e a competitividade dos destinos, cando existe, é marxinal.

¹ Cifras de 2020, anteriores ao ciclo inflacionista e á revisión á alza dalgunhas das taxas turísticas que se analizan.

A implantación da taxa turística no contexto ibérico é desigual. En España, tras a derogación da valenciana en novembro de 2023², a poucas semanas da súa entrada en vigor, só hai dúas en pleno funcionamento, ambas de ámbito autonómico: a catalá, a primeira en poñerse en marcha (2012), e a balear (2016). En Portugal, pola contra, a situación é extraordinariamente dinámica. Mentres se someten a senllos procesos de reforma e actualización tarifaria as dúas máis sinaladas, as de Porto (2018) e Lisboa (2016), multiplícanse os municipios que se dotan da súa propia taxa. No que vai de ano, segundo se pode comprobar no *Diário da República*, aprobáronse ou están en trámite as de Santana, Albufeira, Lagoa, Amarante, Ponta do Sol, Peniche, Calheta, Caminha, Portimão, Ribeira Brava, Vila do Conde, Viana do Castelo, Baião, Loulé, Loures e Maia. En 2022 e 2023 foi a quenda de Figueira da Foz, Coimbra e Póvoa de Varzim. Antes impulsáronse en Guimarães, Funchal, Sintra, Faro, Braga, Mafra, Óbidos, Ourém ou Vila Nova de Gaia, entre outras localidades³.

Co ánimo de suxerir algúns elementos de interese para a confección dun tributo turístico para Santiago de Compostela, analízanse a continuación cinco dos referidos: os dous que están en vigor en Cataluña e Balears; o derogado na Comunitat Valenciana, por ser o máis recente e reunir características merecedoras de atención; e os de Porto e Lisboa, que ademais de contárense entre os pioneiros en Portugal están a tal hora a seren obxecto de debate para a súa renovación. No que segue poñeráse o foco de atención en aspectos que se consideran relevantes para a determinación dun imposto destas características, para o que se terá en conta a normativa de referencia en cada caso⁴.

Figura 21. Estudos de caso sobre a taxa turística



² Mediante o Decreto-lei 12/2023, de 10 de novembro, do Consell da Generalitat.

³ O modelo dominante é o que en adiante se caracteriza, aínda que algunhas contan cun tipo reducido a aplicar en tempada baixa.

⁴ Cando non se indique outra cousa, referirémonos á Lei 5/2017, de 28 de marzo, do Parlament de Catalunya; a Lei 2/2016, de 30 de marzo, do Parlament de Illes Balears; a Lei 7/2022, de 16 de decembro, das Corts Valencianes; e aos regulamentos en vigor nas Câmaras Municipais de Porto e Lisboa.

Análise comparativa de cinco tributos turísticos no espazo ibérico

Pártese da base⁵ de que a implantación dun Imposto sobre Estadía Turística é conforme ao ordenamento xurídico español e que tal tributo, ademais de respectar as esixencias de capacidade económica, podería ao mesmo tempo atender fins extrafiscais e reparadores. Así mesmo, asúmese que **este tributo só pode concretarse, de acordo coa Lei 58/2003, de 17 de decembro, xeral tributaria, nun imposto propio da Comunidade Autónoma creado mediante lei do Parlamento de Galicia**, e non nunha taxa municipal, unha contribución especial ou unha prestación patrimonial de carácter público non tributario. A análise e as recomendacións que seguen axústanse a esta premisa e ás restricións que dela se derivan para a determinación das características do tributo, que se denominará “taxa”, de acordo co uso habitual, cando se faga referencia ás que se aplican noutras comunidades e municipios, e “imposto” cando se trate do que se propón implantar en Santiago.

Entre a taxa municipal e o imposto autonómico

A principal diferenza entre o modelo de *occupancy tax* implementado en España e o seu equivalente portugués radica na súa natureza. Mentres que **no país veciño** falamos dunha taxa municipal, ao abeiro das facultades fiscais que a Lei 73/2013, de 3 de setembro, concede ás câmaras municipais, no estado español falamos en todos os casos de impostos propios das comunidades autónomas amparados na competencia xenérica recoñecida na Constitución Española (arts. 133.2 e 157.1b) e a LOFCA (art. 6). Isto tradúcese en que en **Lisboa ou Porto os gobernos locais dispoñen de maior capacidade para decidir o deseño do tributo, así coma o destino da recadación ou a súa gobernanza**, da que pode asumir por exemplo a capital de Illes Balears. Cómpre lembrar que **as taxas locais con habilitación estatal representan o modelo maioritario en Europa**, ao contrario que en España.

As experiencias de Catalunya e a Comunitat Valenciana, non obstante, supoñen dalgún xeito unha vía intermedia. En ambos os dous casos a norma que crea as taxas habilita os concellos a aplicar un **complemento local enteiramente adaptado á súa realidade máis próxima** –onde se concentran as externalidades negativas e os custos– e a regulalo mediante ordenanza municipal. **Este mecanismo permite que os concellos gocen dun notable espazo de autonomía á hora de definir como e en que se inviste unha parte dos ingresos**, o que reforza pola súa vez aquilo que, no caso valenciano, se denomina explicitamente como carácter “rexenerativo” da política pública: a posibilidade de investir, non só para promover un turismo máis sostible, como veremos máis adiante en detalle, senón tamén na reparación dos impactos da actividade.

Este espazo de autonomía para os concellos pode buscarse tamén a través dunha fórmula **alternativa: a propia lei autonómica que crea o tributo podería prever a súa cesión ás entidades locais.** Nada hai na lexislación tributaria que o prohiba, e así o recoñecen as sentenzas 233/1999 e 31/2010 do Tribunal Constitucional. **Esta cesión estará limitada na súa dimensión normativa, posto que será sempre a lei, conforme á reserva do art. 8 da Lei Xeral Tributaria, a que defina os elementos básicos do imposto turístico (feito imponible, tipos de gravame, cota**

⁵ Para a discusión sobre a natureza autonómica do tributo tómase de referencia o informe preparado por César García Novoa para o Concello de Santiago de Compostela.

tributaria, etc), pero non resultará en absoluto problemática no que respecta á xestión ou á recadación e pode deseñarse en termos netamente favorables á autonomía municipal.

Táboa 4. Tres modelos de taxa turística

Modelo	Tributo	Norma	Gobernanza	Casos
Local	Taxa.	Regulamento local.	Local	Lisboa e Porto.
Autonómico	Imposto.	Lei autonómica.	Autonómica	Illes Balears.
Local e autonómico	Imposto con complemento municipal.	Lei autonómica e ordenanza municipal.	Autonomía e cooperación.	Catalunya e Comunitat Valenciana.

O feito imponible: estadias, con ou sen pernoctación, e escalas de cruceiro

Dous son os **feitos impositivos das taxas analizadas: a estadía en establecementos turísticos e o fondeo ou amarre de embarcacións de cruceiro cando fagan escala** –non así cando teñan saída ou destino– nos portos da localidade ou comunidade autónoma correspondente, en ambos os dous casos medidas en días. No caso español, a estadía así considerada é independente da pernoctación, mentres que en Portugal si debe implicar necesariamente o paso da noite. **As taxas aplícanse por xornada ou fracción equivalente até un número determinado de xornadas, entre seis e oito⁶, agás no caso balear:** nas illas a taxa non ten límite temporal, pero é obxecto dunha bonificación do 50% sobre a cota tributaria íntegra para os días noveno e seguintes.

A taxa é obrigada en todos os establecementos que a normativa considera turísticos en cada caso: as leis autonómicas nos de Catalunya, Illes Balears e Comunitat Valenciana, a normativa estatal para o portugués. Invariablemente, abranguen hoteis, hostais, hoteis-apartamentos, apartamentos turísticos, albergues xuvenís, hospedaría, centros de turismo rural, pensións, pousadas, campings, vivendas de uso turístico, etc. No caso galego, os establecementos turísticos e a súa clasificación están regulados no capítulo IV (arts. 53-74) da Lei 7/2011, de 27 de outubro, de Turismo de Galicia, así como no Decreto de Vicepresidencia e Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza 57/2016, de 12 de maio, que desenvolve algúns aspectos da lei.

Do tipo de gravame fixo á modulación por categoría e localización

En canto aos elementos que definen a cuantificación da cota tributaria, de acordo coas definicións establecidas no artigo 49 da Lei Xeral Tributaria, os modelos analizados empregan unha **base imponible non monetaria** –unidades de estadía ou persoas cruceiristas, segundo o caso– e un **tipo de gravame específico⁷ con dúas variantes: gradual, no caso español, cunha escala baseada no tipo de establecemento** –indirectamente relacionado coa capacidade económica da persoa contribuínte– **e nalgún caso tamén na súa**

⁶ Se se abre o foco para incluír municipios portugueses de menor poboación o abano é maior: Sintra ou Coimbra reducen o límite a tres noites, Óbidos ou Olhão restrínxeno a cinco, por exemplo.

⁷ Outros modelos europeos, caso de Ámsterdam, Colonia, Berlín, Budapest, Viena ou Praga, empregan un tipo porcentual, non específico.

localización; e fixo do lado portugués, aínda que en Porto se está a reconsiderar este esquema⁸. A Táboa 5 caracteriza comparativamente as cotas tributarias dos tributos obxecto deste informe.

Para os efectos da determinación do imposto turístico **en Compostela, catro serían os aspectos principais a considerar:**

En primeiro lugar, a **modalidade da tarifa, que podería gravar con tipos singulares as diferentes categorías dos aloxamentos turísticos ou polo contrario ser homoxénea para todos eles**. No primeiro suposto están Catalunya⁹, a Comunitat Valenciana e Illes Balears, onde os tipos básicos oscilan entre 0,50 e 1 euros para as categorías inferiores e 2 e 4 euros para as superiores sen contar cos recargos municipais. No segundo están Lisboa, cun tipo de 4 euros¹⁰, e Porto, onde tampouco se discrimina por categoría, aínda que si se está a discutir a implantación dun desdobramento en función da localización do aloxamento, máis elevado na Baixa e outros barrios históricos (3 euros) e máis reducido no resto da cidade (2,5)¹¹.

Este, o territorial, é o segundo factor a dirimir. **O tributo pode tomar en consideración a localización do establecemento e ponderala na cota tributaria de diversas maneiras**. Porto vaino facer, de prosperar a proposta que se está a debater na Câmara Municipal, mediante a combinación de dous tipos fixos, como se viu máis arriba. A Comunitat Valenciana previa abordalo a través do complemento municipal. E Catalunya, por último, suma a este último mecanismo –que permite ademais discriminar por código postal– un tipo reforzado para Barcelona e outro máis reducido para o resto do territorio autonómico.

En terceiro lugar, o **rango deste sistema tarifario en caso de ser gradual**, isto é, a distancia entre o valor mínimo e o valor máximo. As diferenzas son notables entre os casos. A tarifa de maior rango rexístrase en Catalunya: entre 0,60 euros, o tipo máis baixo para un establecemento turístico situado fóra da cidade de Barcelona, e 6,75 euros, aplicable a hoteis de cinco estrelas, gran luxo, campings de luxo e establecementos de categoría equivalente na capital¹². O de Illes Balears móvese entre 1 e 4 euros e o da Comunitat Valenciana, de terse aplicado, iría de 0,5 a 2 euros. Lisboa e Porto, por último, entre 2 a 4 euros e 2,5 e 3 euros respectivamente.

⁸ Con respecto á taxa de Porto, que se atopa ao inicio do proceso de revisión, sempre nos referiremos ao regulamento vixente coas modificacións propostas polo profesor Rio Fernandes.

⁹ O réxime de Catalunya inclúe tamén un tipo especial a aplicar en áreas nas que se permiten o xogo e as apostas.

¹⁰ Para o caso de Lisboa manexaremos sempre a máis recente modificación da taxa municipal, que se atopa en período de consulta pública tras a súa aprobación en abril.

¹¹ Até agora a taxa era única e estaba fixada en 2 euros.

¹² Isto explícase pola estrutura interna do tributo: o tipo básico é maior en Barcelona, onde ademais hai que sumarlle o complemento municipal.

	Catalunya	Illes Balears	C. Valenciana	Lisboa	Porto
7	Hoteis de cinco estrelas, gran luxo, camping de luxo e locais de categoría equivalente en Barcelona (6,75€)				
6,5					
6	Embarcacións de cruceiro con estadias de menos de 12 horas en Barcelona (6,25€)				
5,5	Vivendas de uso turístico en Barcelona (5,50€)				
5	Embarcacións de cruceiro con estadias de máis de 12 horas en Barcelona (5,25€)				
4,5	Hoteis de catro estrelas e catro estrelas superior e locais de categoría equivalente en Barcelona (4,95€)				
4	Resto de establecementos en Barcelona (4,25€)				
3,5		Hoteis, hoteis de cidade e hoteis apartamentos de cinco estrelas, cinco estrelas gran luxo e catro estrelas superior, así como apart. turísticos de catro chaves e catro chaves superior e establecementos de aloxamento non residenciais de empresas turístico-residenciais (4€)		Durmida en establecementos turísticos e de aloxamento local (4€)	
3	Hoteis de 5 estrelas, gran luxo, cámpings de luxo e locais de categoría equivalente, así como cruceiros con estadias superiores a 12 horas, fóra de Barcelona (3€)	Hoteis, hoteis de cidade e hoteis apartamentos de catro estrelas e tres estrelas superior e apartamentos turísticos de tres chaves superior (3€)			Establecementos turísticos da Baixa e outras freguesías históricas (3€)
2,5					Establecementos turísticos no resto da cidade (2,50€)
2	Embarcacións de cruceiro con estadias de máis de 12 horas fóra de Barcelona (2€)	Hoteis, hoteis de cidade e hoteis apartamentos dunha, dúas e tres estrelas, apartamentos turísticos dunha, dúas e tres chaves, vivendas turísticas de vacacións, vivendas obxecto de comercialización de estancias turísticas e de comercialización turística e en hoteis rurais, agroturismos, hospedarías e aloxamentos de turismo de interior e noutros locais ou vivendas de carácter turístico e embarcacións de cruceiro turístico (2€)	Hoteis 5 estrelas, 5 estrelas gran luxo e 4 superior (2€)	Chegada por vía marítima en embarcacións de cruceiro que fagan escala (2€)	
1,5	Hoteis de 4 estrelas e 4 superior e locais categoría equivalente fóra de Barcelona (1,20€)		Hoteis 4 e 3 estrelas superior; bloques e conxuntos de ap. turísticos superior; VUT superior; aloxamentos turísticos de carácter rural e casas rurais 5 estrelas, 5 gran luxo e 4 superior e cruceiros (1,5€)		
1	Vivendas de uso turístico fóra de Barcelona (1€)	Hostais, hostais residencia, pensións, pousadas e casas de hóspedes, campamentos de turismo ou cámpings, albergues e refuxios (1€)	Hoteis 1, 2 e 3 estrelas, bloques e conxuntos de ap. turísticos 1ª, vivendas de uso turístico estándar, casas e hoteis rurais de 3 e 4 estrelas (1€)		
0,5	Resto de establecementos fóra de Barcelona (0,60€)		Hostais e pensións, bloques e conxuntos de ap. turísticos estándar, casas e hoteis rurais 1, 2 e 3 estrelas, cámpings e áreas de autocaravanas, acampadas en terreo particular con vivenda e albergues (0,50€)		
0					

En cuarto lugar, é **determinante como se organiza internamente esta escala e como se ponderan os tipos para as diferentes categorías de establecementos**, non só atendendo á potencial capacidade económica das persoas usuarias en cada caso senón á propia distribución da infraestrutura turística entre as modalidades de aloxamento e o que cada unha supón no conxunto das externalidades do sector. Merece especial interese a posición que se lle asigne ás Vivendas de Uso Turístico (VUT), á vista do seu crecente peso na oferta e o impacto que están a ter sobre o prezo dos alugueiros convencionais e a calidade de vida da veciñanza: entre 1 e 5,50 euros en Catalunya, segundo categoría e ubicación; 2 euros en Illes Balears; de 1 a 1,50 euros na Comunitat Valenciana.

Táboa 6. Catro aspectos a considerar na determinación da cota tributaria

Modalidade da tarifa	Poden establecerse tipos diferenciados en función da categoría e/ou clase de establecemento ou un único tipo para todas.
Modulación por localización	A ubicación dos establecementos, como por exemplo a súa maior ou menor proximidade ao centro histórico, pode gravarse con tipos diferenciados.
Rango	En caso de optar por unha modalidade graduada, debe considerarse a distancia entre o tipo mínimo e o tipo máximo.
Ponderación	A organización interna da escala é determinante para ponderar os distintos establecementos, non só en función da capacidade económica das persoas usuarias senón das súas externalidades.

Complemento local mediante ordenanza e autonomía municipal

Unha das novidades que introduciu na **taxa turística de Catalunya** a Lei 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscais, foi a posibilidade de que o **Ajuntament de Barcelona establecese un complemento local**, de conformidade coa Lei Reguladora das Facendas Locais, a aplicar de maneira supletoria ao tipo reforzado xa vixente para a cidade. Este debía regularse mediante ordenanza municipal, ser único e fixo para todas as categorías dos establecementos turísticos e acadar un importe máximo de 4 euros. Ademais, podía variar en función do código postal onde se producise a estada se así o decidía a corporación.

A administración local da capital catalá acolleuse a esta vía o 23 de decembro de 2021 coa aprobación da **preceptiva ordenanza**, que **fixou o importe do complemento en 3,25 euros** e dispuxo un período transitorio de case dous anos nos que se implantou de forma progresiva, a comezar por 0,75 euros nos primeiros nove meses. A recadación efectúase a través da Agència Tributaria de Catalunya (ATC), coa que se formaliza un convenio para acordar os prazos e condicións das transferencias a efectuar. **Estes fondos non quedan afectados ás finalidades previstas na lei autonómica, senón ao dispor do Ajuntament.**

A **Comunitat Valenciana** optou tamén por este modelo na Lei 7/2022, de 16 de decembro, ao amparo da lexislación tributaria local e en virtude do principio de autonomía municipal, abrindo esta vía para calquera localidade que desexase empregala como “instrumento de política turística”. O complemento municipal precisaría da aprobación da consabida ordenanza e consistiría nunha porcentaxe sobre a cota íntegra do tributo até un máximo do 100% que en cada caso podería artellarse, discrecionalmente, en máis dun tramo anual segundo as circunstancias e peculiaridades. A aplicación, recadación e potestade

sancionadora corresponderíalle á Agència Tributària Valenciana (ATV), que pola súa vez podería establecer mecanismos de colaboración cando os concellos implicados manifestasen a súa vontade de asumir algunha desas xestións.

Esta fórmula, en que un tributo propio da comunidade autónoma se completa mediante ordenanza cun complemento municipal, proporciona algunhas das vantaxes do modelo portugués. Permite adaptar a taxa ás circunstancias locais e xerar unha vía engadida de ingresos que se suma á autonómica –da que tamén participa a cidade–, abrindo un contexto idóneo para a súa gobernanza enteiramente local. Esta, segundo o libro branco *Tourism Taxes By Design*, é clave para facilitar a implicación e colaboración dos diversos actores, lograr respaldo político, social e sectorial para o imposto e reforzar a lexitimidade da medida. Volverase máis adiante sobre esta cuestión. Como se dixo máis arriba, estas vantaxes poden procurarse tamén mediante a cesión do imposto aos concellos en condicións favorables.

Táboa 7. Tipos de complemento municipal

Caso	Contía	Recadación
Catalunya	Máximo de 4 euros.	Libre disposición para o Ajuntament de Barcelona.
Comunitat Valenciana	Até un 100% da cota tributaria.	Contribución ao fondo autonómico.

Crterios para a cuantificación do sistema tarifario

A determinación dos tipos, como defenden algúns autores, pode facerse tomando como referencia os abanos que manexan as taxas da nosa contorna e o principio de gravame razoable.

Xa se viu que en Europa se situaban entre 0,50 e 7,50 euros antes do ciclo inflacionista, rango similar ao do contexto ibérico, que vai de 0,50 a 6,75 euros. O caso de Portugal, non obstante, pode servir de referencia para aplicar un método de estimación alternativo. Como a aprobación dunha ordenanza fiscal municipal esixe a publicación dun informe económico-financieiro, coñecemos a través do *Diário da República* como chegaron as câmaras aos importes propostos ou xa en vigor.

Con algunhas variantes entre si, **Porto e Lisboa determinan o tipo de gravame ponderando o impacto do turismo nunha serie de áreas de gasto.** Lisboa faino tomando como referencia os custos que soporta en servizos básicos, actividades, depreciación de equipamentos e proxectos futuros do Fondo de Desenvolvemento Turístico financiado pola taxa, estimando a porcentaxe que pode serlle imputada ao turismo e calculando a partir de aí o custo por visitante de todo ese montante, co que se correspondería finalmente a cota tributaria.

Porto, pola súa banda, estima os custos que lle supoñen á Câmara Municipal as áreas de turismo, seguridade, mobilidade e transporte, medio ambiente e calidade de vida, deportes e dinamización sociocultural e aplica sobre esta cantidade o coeficiente que supoñen as pernoctacións turísticas anuais con relación á poboación de feito, non unicamente á de dereito.

Exencións, bonificacións e casos de non suxeición

Son **exencións comúns** aos cinco tributos analizados as que **benefician as estadias por motivos de saúde, extensibles ás persoas acompañantes** –limitadas a unha na Comunitat Valenciana e Lisboa e a dúas en Porto– e as que **cobren a persoas menores dunha certa idade: 18 nas taxas españolas, 13 nas portuguesas**¹³. Tamén aparecen en todos os modelos as encamiñadas a eximir da obriga as estadias por **causa de forza maior**, sempre que consideremos análogas as que en Lisboa se refiren a situacións de emerxencia e en Porto a aloxamentos prescritos por organismos sociais do estado ou da administración local.

As **estadias subvencionadas por programas sociais dunha administración pública de calquera estado membro da Unión Europea** están exentas nas tres taxas españolas. O aloxamento de persoas cun grao de **discapacidade igual ou superior ao 60 e o 66%** tamén o están en Porto e a Comunitat Valenciana respectivamente. Esta última taxa, a que máis supostos de exención contempla, esténdeos ás estadias en **albergues xuvenís da rede autonómica para persoas menores de 30 anos**, ás relacionadas coa **participación en competicións deportivas oficiais**, ás organizadas por **asociacións declaradas de utilidade pública** e aquelas outras ligadas á **asistencia a congresos ou eventos científicos organizados por universidades públicas**, só públicas, da comunidade autónoma.

En Lisboa tampouco deben pagar a taxa as **estadias de estudantes nacionais e estranxeiros que ingresen no ensino superior** da cidade, así como **bolseiros e bolseiras de investigación**, até un máximo de 60 días seguidos. En Porto, finalmente, quedan exentas as que se deriven de **desafiuzamentos** ou situacións análogas, **peregrinacións relixiosas**, como consta no regulamento– e **razóns de conflito e exilio** dos países de orixe.

O capítulo de bonificacións é moito máis reducido. Só se contemplan en Illes Balears e a Comunitat Valenciana. No primeiro caso prevense dous supostos: unha redución do 75% da cota tributaria íntegra en **tempada baixa** e outra dun 50% a partir do noveno día de estadia. No segundo, unicamente a posibilidade de que os municipios bonifiquen o 100% da taxa, que é o xeito de que a implementación da obriga sexa “voluntaria” para as entidades locais, propósito declarado co que naceu a norma.

O rol dos municipios na xestión económica do tributo

É a natureza do tributo a que condiciona, de inicio, a súa xestión, que inclúe os labores de recadación, inspección e aplicación do réxime sancionador cando proceda. Mentres as taxas municipais portuguesas están nas mans das cámaras, os impostos autonómicos encoméndanlla ao equivalente á nosa Axencia Tributaria Galega (Atriga). Así se regula nas leis valenciana, balear e catalá, aínda que neste último caso si se especifica que a Generalitat deberá transferir ao Ajuntament de Barcelona as cantidades recadadas en concepto de complemento municipal. Sexa como for, non habendo determinacións en sentido contrario, nin nas normas específicas nin no réxime tributario en xeral, **nada impide que esta xestión**

¹³ No caso de Porto non é propiamente unha exención, senón un caso de non suxeición: o feito impositivo comprende as estadias turísticas de persoas de 13 anos ou máis. En Lisboa tamén era así antes da última reforma.

lle sexa delegada mediante convenio á administración local, o que pode resultar beneficioso para a implantación do imposto.

O suxeito contribuínte, a figura do substituto e o desafío das plataformas dixitais

O suxeito contribuínte é, en todos os casos, a persoa visitante, usuaria do establecemento turístico ou pasaxeira en tránsito no suposto dos cruceiros, ou a persoa física ou xurídica a cuxo nome se facture o servizo. Así é como se define nas normas de Catalunya, Illes Balears e a Comunitat Valenciana, e de xeito análogo das de Porto e Lisboa. A **figura esencial para a recadación do tributo é, non obstante, a do suxeito pasivo substituto, que é como todas as regulacións analizadas cualifican –ou entenden– as persoas titulares dos establecementos turísticos, sexan físicas ou xurídicas. Son estas as que están obrigadas a repercutir a taxa, case sempre de forma singularizada na factura, e a efectuar as correspondentes liquidacións ante a administración tributaria indicada na lei ou ordenanza.**

Tamén se regula a figura da persoa **responsable solidaria** –ou solidaria e subsidiaria, no caso balear–, prevista para as persoas ou entidades que contraten a estadía coa substituta da contribuínte e ás que lles corresponderá pagar por ditas estadías en caso de non seren abonadas por este último. Isto permite que axentes **de intermediación habituais na contratación de servizos turísticos**, como tour operadores, axencias ou similares, se fagan cargo das débedas tributarias, asegurando a recadación.

As **plataformas dixitais** son un actor clave nos servizos **de alugueiro turístico de curta duración** e a súa posición no mercado supón un **desafío para os tributos turísticos**. Aínda que é evidente que **forman parte da actividade económica e non son meras intermediarias técnicas**, ao non ser titulares nin propietarias dos establecementos **non encaixan na definición de substituta da contribuínte**. Tampouco realizan a contratación en representación da persoa usuaria, polo que **quedan excluídas así mesmo da condición de responsables solidarias**.

Para resolver esta encrucillada **a Lei 5/2017 do Parlament de Catalunya introduciu a figura de “asistente de recadación”** como un novo obrigado tributario. Trátase dunha **fórmula cooperativa**. A figura de asistente **debe ser habilitada pola Administración e precísase a formalización dun convenio entre esta e a plataforma, previa auditoría dos sistemas informáticos do operador**. Aínda que **supón un avance** con respecto ao baleiro anterior, o **mecanismo presenta debilidades** (Pozo, 2022) que deberán ser tomadas en consideración e abordadas no caso compostelán na medida en que o permitan a lexislación ou, no seu caso, a súa reforma.

Finalidades e grao de afectación dos recursos obtidos

Todos os **tributos analizados son finalistas e teñen a súa recadación afectada**, aínda que **combinan en distinta proporción finalidades estritamente relacionadas coa promoción do turismo sostible e outras de carácter complementario, orientadas a reparar ou compensar as externalidades negativas que a actividade turística produce** en determinados ámbitos da cidade.

A Lei 5/2017, de 28 de marzo, determina que os ingresos derivados do imposto turístico de Catalunya serán destinados a un **fondo afectado para financiar políticas turísticas** para a mellora da competitividade da comunidade autónoma como destino e garantir a súa sostibilidade. Enténdense como tales a promoción turística; o impulso do turismo sostible, responsable e de calidade; a protección, preservación, recuperación e mellora dos recursos turísticos; o fomento, a creación e a mellora dos produtos turísticos; a mellora dos servizos de control e inspección sobre os establecementos e equipamentos turísticos; e o desenvolvemento de infraestruturas e servizos relacionados co turismo.

Estas disposicións non se aplican, porén, na recadación do complemento municipal de Barcelona, para a que se seguen preferentemente os criterios definidos polo Consello Municipal o 30 de setembro de 2019 ou outros que se determinen no futuro: a mellora do control sobre as vivendas que ceden habitacións para usos turísticos; a mellora da calidade de vida das persoas residentes nos barrios máis afectados pola presión turística, de tal xeito que estes recuperen unha actividade económica, social e cultural independente do turismo; e a creación de novos contidos que se poidan desenvolver en escenarios que permitan mellorar a desconcentración turística.

A Lei 2/2016, de 30 de marzo, tamén configura o **imposto balear** como un **tributo finalista, cuxa recadación queda integramente afectada á dotación dun fondo para favorecer o turismo sostible**. Estabelece como finalidades dos ingresos a protección, preservación, modernización e recuperación do medio natural, rural, agrario e mariño; o fomento da desestacionalización, creación e activación de produtos turísticos practicables en tempada baixa; a recuperación e rehabilitación do patrimonio histórico e cultural; e o impulso de proxectos de investigación científica, desenvolvemento e innovación tecnolóxica (I+D+i) que contribúan á diversificación económica, a **loita contra o cambio climático** ou relacionados co ámbito turístico. Até este ano tamén se incluían nesta relación a mellora da formación e a calidade do emprego e o fomento da ocupación en tempada baixa, por unha banda, e as actuacións en políticas destinadas a fomentar o **acceso á vivenda, nomeadamente en alugueiro social, con criterios de sustentabilidade enerxética**, pola outra¹⁴.

Similar é o caso da norma valenciana. A Lei 7/2022, de 16 de decembro, tamén determina que a recadación do tributo quedará integramente afectada á promoción, impulso, protección, fomento e desenvolvemento do turismo sostible. É **a máis exhaustiva e innovadora**: mellorar os servizos que os municipios prestan ás persoas turistas; promocionar o destino turístico da Comunitat Valenciana no marco da política de desestacionalización e diversificación; impulsar unha **mobilidade máis sostible**, especialmente nas zonas de maior afluencia turística; protexer e rexenerar o medio ambiente e os recursos naturais e promocionalos como patrimonio cun interese diferenciador; conservar e reparar o patrimonio cultural, así como incentivar a participación das persoas turistas nas actividades e acontecementos culturais e festivos; impulsar **políticas de acceso á vivenda** naquelas zonas afectadas por un incremento de prezos a consecuencia da afluencia turística; **loitar contra o intrusismo e a fraude no sector do aloxamento turístico**; impulsar boas prácticas laborais e a loita contra a precariedade no

¹⁴ Estas dúas finalidades foron suprimidas mediante a Lei 12/2023, de 29 de decembro, de orzamentos da comunidade autónoma.

sector; mellorar as infraestruturas, reformas urbanas e dotacións turísticas; impulsar un turismo máis inclusivo, accesible e social; **mellorar os barrios con maior fluxo turístico**; dixitalizar a xestión dos destinos e establecementos; cumprir o Código ético valenciano do turismo e implicar a todos os axentes turísticos na súa adhesión e cumprimento.

Esta lei precisa, así mesmo, que os municipios poderán dedicar a recadación do complemento local a accións para o cumprimento dos requisitos para ser membro da Rede de Destinos Turísticos da Comunitat Valenciana; axudas municipais a establecementos e servizos turísticos de titularidade privada; plans de sostibilidade turística locais ou comarcais; e accións comarcais para a sostibilidade turística en destino das mancomunidades ás que pertencen os municipios.

No caso de **Lisboa** a recadación ten como obxectivo a **promoción, cualificación e diversificación da actividade turística** a través do financiamento de proxectos, estudos ou actividades que cumpran os seguintes requisitos: producir impactos directos ou indirectos no desenvolvemento do turismo na cidade nunha perspectiva de crecemento sostible e a longo prazo, con resultados identificados e cuantificados; contribuír á creación ou recualificación de equipamentos e infraestruturas públicas de apoio ao sector do turismo; procurar actividades de promoción e de información aos turistas; impulsar a dinamización cultural e recreativa da capital; reforzar as estruturas da cidade con maior impacto da actividade turística; e outras consideradas relevantes para o Comité de Investimentos.

Por último, o regulamento de **Porto** limitase a indicar que se procuran “contrapartidas” que redunden na mellora e preservación ambiental; a salvagarda do comercio tradicional, histórico e de proximidade; obras de mellora no dominio público e privado municipal, quer nas zonas turísticas de excelencia, quer nas que vaian transformar en tales a curto prazo; beneficio xerado pola prestación de información e apoio a persoas turistas ou usuarias de servizos turísticos; e creación de polos de dinamización cultural e recreativa.

Táboa 8. Destino da recadación

Tributo	Finalidades
Catalunya	Promoción turística; impulso do turismo sostible, responsable e de calidade; protección, preservación, recuperación e mellora dos recursos turísticos; fomento, creación e mellora dos produtos turísticos; mellora dos servizos de control e inspección sobre os establecementos e equipamentos turísticos; e desenvolvemento de infraestruturas e servizos relacionados co turismo. Estas finalidades non se aplican no complemento municipal de Barcelona, que establece outras prioridades de seu.
Illes Balears	Protección, preservación, modernización e recuperación do medio natural, rural, agrario e mariño; fomento da desestacionalización, creación e activación de produtos turísticos practicables en tempada baixa; recuperación e rehabilitación do patrimonio histórico e cultural; impulso de proxectos de investigación científica, desenvolvemento e innovación tecnolóxica (I+D+i) que contribúan á diversificación económica, a loita contra o cambio climático ou relacionados co ámbito turístico; formación e calidade do emprego e fomento da ocupación en tempada baixa; e actuacións en políticas destinadas a fomentar o acceso á vivenda, nomeadamente en alugueiro social, con criterios de sustentabilidade enerxética.
Comunitat Valenciana	Mellorar os servizos que os municipios prestan ás persoas turistas; promocionar o destino turístico da Comunitat Valenciana no marco da política de desestacionalización e diversificación; impulsar unha mobilidade máis sostible, especialmente nas zonas de maior afluencia turística; protexer e rexenerar o medio ambiente e os recursos naturais e promocionalos como patrimonio cun interese diferenciador; conservar e reparar o patrimonio cultural, así como incentivar a participación das persoas turistas nas actividades e acontecementos culturais e festivos; impulsar políticas de acceso á vivenda naquelas zonas

	afectadas por un incremento de prezos a consecuencia da afluencia turística; loitar contra o intrusismo e a fraude no sector do aloxamento turístico; impulsar boas prácticas laborais e a loita contra a precariedade no sector; mellorar as infraestruturas, reformas urbanas e dotacións turísticas; impulsar un turismo máis inclusivo, accesible e social; mellorar os barrios con maior fluxo turístico; dixitalizar a xestión dos destinos e establecementos; cumprir o Código ético valenciano do turismo e implicar a todos os axentes turísticos na súa adhesión e cumprimento.
Porto	Mellora e preservación ambiental; salvagarda do comercio tradicional, histórico e de proximidade; obras de mellora no dominio público e privado municipal, quer nas zonas turísticas de excelencia, quer nas que vaian transformar en tales a curto prazo; información e apoio a persoas turistas ou usuarias de servizos turísticos; e creación de polos de dinamización cultural e recreativa.
Lisboa	Producir impactos directos ou indirectos no desenvolvemento do turismo nunha perspectiva de crecemento sostible e a longo prazo, con resultados identificados e cuantificados; contribuír á creación ou recualificación de equipamentos e infraestruturas públicas de apoio ao sector do turismo; procurar actividades de promoción e de información aos turistas; impulsar a dinamización cultural e recreativa da capital; e reforzar as estruturas da cidade con maior impacto da actividade turística.

A gobernanza dos recursos

A **fórmula dominante** para a gobernanza dos recursos xerados pola aplicación do imposto é a través da **creación dun fondo específico e único para a promoción do turismo sostible**. Así o fan Catalunya –excepción feita da recadación do complemento municipal– e Illes Balears dende as administracións autonómicas e Lisboa dende a local. **Cada un destes fondos está asociado con algún órgano no que, ademais dos departamentos directamente relacionados coa política turística, poden participar outras administracións, asociacións sectoriais ou entidades da sociedade civil**. A composición destas comisións ou comités é diferente en cada caso, do mesmo xeito que as súas atribucións.

A **Comisión de Impulso do Turismo Sostible** é o órgano consultivo e de proposta, dependente da Consellaría de Innovación, Investigación e Turismo, que se encarga da administración do **fondo balear**. As súas funcións consisten en **analizar, valorar e seleccionar os proxectos, propoñer as actuacións ao goberno autonómico, efectuar o seguimento da execución e aprobar o plan anual de investimentos**. Está composto, con criterios de paridade e equilibrio territorial, por representantes do goberno autonómico, de cada consello insular, do Concello de Palma, da Federación de Entidades Locais, dos sindicatos CCOO e UGT, a Confederación de Asociacións Empresariais, a Confederación da Pequena e Mediana Empresa, entidades de defensa do medio ambiente e o Consello Agrario Interinsular.

Lisboa conta cunha fórmula similar. O seu **Comité de Investimentos** propón e avalía os proxectos e a súa execución. Está composto por entre 5 e 9 membros. Son natos a Câmara Municipal, que o preside, e mais a Associação Turismo de Lisboa e a Associação da Hotelaria de Portugal. O resto dos integrantes son propostos por unanimidade por estes tres axentes. A decisión última sobre os investimentos, con todo, corresponde aos órganos competentes da Câmara Municipal, como é habitual cando os fondos non teñen personalidade xurídica propia.

A **Comisión do Fondo do tributo catalán** ten a encomenda de garantir a información previa do sector afectado e propor as directrices de actuación de conformidade coa planificación

da Generalitat e as finalidades definidas na lei. Está composto por membros dos departamentos autonómicos de turismo, economía, administración local, infraestruturas, portos e aeroportos, patrimonio cultural, medio natural e mocidade, así como por representantes de Barcelona e outros concellos cataláns e de determinados segmentos do sector turístico: establecementos hoteleiros, apartamentos turísticos e vivendas de uso turístico, cámpings, turismo rural e axentes ou axencias de viaxes.

O **fondo do imposto catalán está sometido a un reparto territorial**, de modo que debe destinarse ás administracións locais un mínimo do 50% da recadación, corresponderalle á cidade de Barcelona o 50% do importe que resulte da aplicación do tipo reforzado –non confundir co complemento municipal– e rematará no Conselh Generau d’Aran o 20% do que se recade nese territorio coa aplicación do tipo básico que xestiona a Generalitat. A porcentaxe que as entidades locais deben destinar a proxectos e actuacións concretas de promoción turística oscilará entre o 60 e o 75% do que se lles transfira en función de se acadaron ou non un determinado limiar de recadación.

Tamén o modelo balear define un sistema de porcentaxes para o reparto dos fondos entre cada unha das illas en función do seu peso no conxunto da comunidade autónoma e das necesidades efectivas en materia de turismo sostible: dende o 68-75% de Mallorca até o 1,8% de Formentera.

A escasa regulación da participación cidadá

Máis alá da integración de determinados axentes nos instrumentos de gobernanza sobre os fondos respectivos, especialmente restritiva nos casos de Catalunya e Illes Balears ao abordarse dende unha escala netamente autonómica, a **regulación da participación cidadá é escasa nos modelos analizados. O imposto de Santiago de Compostela pode ser pioneiro nesta materia, especialmente se aposta por unha fórmula que permita abordar o reto dende a proximidade e incorpora, máis que noutras normas, axentes non pertencentes ao sector turístico mais afectados por este no seu día a día.**

Cómpre mencionar, en calquera caso, que a **lei balear si que esixe que os proxectos que se sometan á consideración da Comisión de Impulso do Turismo Sostible deben ser o resultado de procesos de participación cidadá** –que recibirán ademais unha prima na valoración– e establece, en caso de que non se cumpra unha proporción mínima, unha penalización para os e as propoñentes, que non poderán suxerir novas actuacións nun prazo de tres anos. Tamén **a norma da Comunitat Valenciana comprometía as administracións locais que decidisen aplicar o complemento municipal a informar as persoas turistas e habilitar canles para a súa participación no destino dos fondos.**

Conclusións: proposta de proxecto de lei para a creación dun Imposto sobre Estadías Turísticas

A panorámica comparativa dos tributo turísticos de Catalunya, Illes Balears, Comunitat Valenciana, Porto e Lisboa ofrece algúns elementos útiles para a definición dunha política análoga en Santiago de Compostela e Galicia. Son modelos consolidados que, agás no caso valenciano, están a ser actualizados nos últimos anos, tanto para mellorar o seu

funcionamento como para adaptarse ás dinámicas do mercado turístico e o incremento do custo da vida. Non serán os derradeiros referentes no noso contexto inmediato. O debate estase a reabrir mesmo en cidades ou comunidades con gobernos que até agora se amosaran reacios a implementar tributos deste tipo, así que é previsible que proximamente se sumen ao panorama novas taxas e innovacións regulatorias que tamén poderán ser fonte de inspiración ou motivo de reflexión.

As taxas que se revisaron presentan características comúns e aspectos de diverxencia. Hai cuestións centrais no deseño do tributo que parecen fóra de discusión, como a definición do feito e a base imponible ou as figuras do contribuínte, o suxeito pasivo substituto e o responsable solidario. Noutras, as diferenzas supoñen eventuais puntos de referencia para a toma de decisións, como acontece cos distintos sistemas tarifarios, a ponderación dos tipos de gravame ou os sistemas de exencións e bonificacións. Certos elementos, pola súa banda, sinalan ameazas que deben ser afrontadas. É o caso do rol das plataformas dixitais e as debilidades que pode ter a fórmula da persoa asistente de recadación para asegurar a súa incorporación ao ciclo da taxa.

O tributo a aplicar en Santiago de Compostela pode construírse, ben mediante o modelo do complemento local, ben mediante a creación dun imposto autonómico que prevea a cesión aos concellos tanto da súa recadación como da súa xestión e inspección, así como da maior parte dos recursos obtidos. Estimamos que unha fórmula razoable, neste segundo caso, podería ser aquela na que o 95% dos ingresos xerados pola aplicación do imposto na cidade se integrasen nos orzamentos municipais, mentres que o 5% restante pasase a formar parte dun fondo autonómico dedicado á promoción do turismo sostible.

En canto ao destino dos recursos, é preciso que a norma permita combinar dous obxectivos. Por unha banda, o das políticas de promoción do turismo sostible. Da outra, as necesarias medidas de carácter rexenerativo que o Concello de Santiago de Compostela decida aplicar no seu ámbito de proximidade. Para iso aconséllase a aplicación dun reparto que reserve un 80% dos recursos que reciba a administración local como financiamento incondicionado e afecte o 20% restante aos fins definidos na propia lei autonómica.

Na determinación da cota tributaria parece razoable seguir o modelo consolidado nas comunidades autónomas españolas e ponderar os tipos de gravame pola categoría e o tipo de establecemento, con especial atención ao fenómeno das vivendas de uso turístico e á concreta distribución dos distintos segmentos da oferta en Galicia e na súa capital. Os valores medios dos casos analizados ofrecen un marco útil, de maneira que os tipos poderían ir dende 1 euro nas categorías máis baixas até 2,5 euros nas máis altas.

De acordo co sinalado, trasládase a proposta formulada polo catedrático de Dereito Financeiro e Tributario da Universidade de Santiago de Compostela, César García Novoa, en forma de Proxecto de Lei para a creación dun Imposto sobre Estadía Turística en establecementos da Comunidade Autónoma de Galicia.

Proposta de Proxecto de Lei do Imposto sobre Estadías Turísticas en establecementos da Comunidade Autónoma de Galicia

Índice

- Título I. Disposicións xerais do imposto sobre estadías turísticas en establecementos da Comunidade Autónoma de Galicia
 - Capítulo I
 - Feito imponible, exencións e non suxeicións
 - Sección segunda.
 - Período impositivo e devindicación
 - Capítulo II
 - Capítulo III
- Título II. Disposicións sobre aplicación, xestión e liquidación sobre estadías turísticas en establecementos da Comunidade Autónoma de Galicia
- Título III. Fondo para a promoción do turismo de Galicia
- Título IV. Outras disposicións

Título I. Disposicións xerais do imposto sobre estadías turísticas en establecementos da Comunidade Autónoma de Galicia

Natureza e obxecto do imposto

Artigo 1. O Imposto sobre Estadías Turísticas en establecementos da Comunidade Autónoma de Galicia ten a condición de tributo propio da Comunidade Autónoma de Galicia, cuxa xestión e recadación se cede aos concellos.

Artigo 2. O Imposto sobre Estadías Turísticas en establecementos da Comunidade Autónoma de Galicia é un imposto indirecto, persoal e instantáneo e somete a tributación a capacidade económica das persoas físicas, polas estadías que realicen en establecementos de aloxamento turístico no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia definidos no artigo 5 da presente lei.

Tamén pretende internalizar as posibles externalidades que o turismo pode provocar nos concellos de especial impacto turístico.

Afectación e compatibilidades con outros tributos

Artigo 3. Os ingresos derivados do imposto sobre estadías en establecementos turísticos corresponden nun 95% aos concellos que apliquen o imposto e estarán afectos, nun 5%, ao Fondo para a Promoción do Turismo de Galicia.

Artigo 4. O imposto é compatible con outros gravames, concretamente coas tarifas que poidan establecerse para a prestación de servizos públicos ou a realización de actividades administrativas que se refiran especificamente aos contribuíntes, lles afecten ou beneficien.

Título II. Elementos esenciais do imposto sobre estadias turísticas en establecementos da Comunidade Autónoma de Galicia

CAPÍTULO I

SECCIÓN PRIMEIRA.

FEITO IMPOÑIBLE, EXENCIÓNS E NON SUXEICIÓNS

Feito imponible

Artigo 5.

1. Constitúe o feito imponible do imposto a estadia turística en establecementos de Galicia, situados en concellos declarados de grande impacto turístico ou de grande impacto turístico estacional.

Entenderase por estadia o goce do servizo de aloxamento, por día ou fracción, con ou sen pernoctación.

Para os efectos da aplicación deste imposto, o concepto servizos de aloxamento turístico fai referencia aos servizos que posibiliten o aloxamento en establecementos previstos na Lei 7/2011, de 27 de outubro, do turismo de Galicia, atendendo a clasificación e categorías destes segundo o Decreto de Vicepresidencia e Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza 57/2016, de 12 de maio, en hoteis e pensións. Os primeiros comprenden os hoteis-apartamento, hoteis-balneario, hoteis-talaso e moteis.

2. Tamén estarán suxeitas ao imposto as estadias en apartamentos e vivendas turísticas, nos termos da Lei 7/2011 e o Decreto 57/2016, de 12 de maio, campamentos de turismo, establecementos de turismo rural, albergues turísticos, e calquera outra que se fixe regulamentariamente.

3. Tamén estarán suxeitas ao imposto as estadias en cámpings e áreas para pasar a noite en tránsito para autocaravanas e as estadias en portos deportivos de Galicia, mediante o uso de amarres en tránsito, nos termos que se fixen regulamentariamente.

4. Para o cómputo do número de días ou fraccións de estadia, serán de aplicación, se é o caso, as normas ou prácticas sobre horarios e saídas que establezan os establecementos e instalacións turísticas.

5. No caso de estadias en municipios de grande impacto turístico estacional, o feito imponible entenderase realizado só durante os períodos de tempo fixados na resolución administrativa que estableza tal condición.

6. Estarán suxeitas as estadias en cruceiros turísticos. Enténdese por cruceiro turístico, para os efectos do disposto nesta lei, aquel que realiza o transporte por mar ou por vías navegables coa única finalidade de lecer ou recreo, completado con outros servizos e con

estadia a bordo de máis de dúas noites, amarrados nun porto de mar, segundo o criterio definido pola normativa da Unión Europea.

Neste caso terá a consideración de estadia o goce do servizo de aloxamento, por día ou fracción, con ou sen pernoctación.

7. No caso dos cruceiros turísticos, o feito impoñible enténdese producido cando estean fondeados ou atracados nun porto do territorio galego. Para estes efectos, considérase que o buque está atracado nun porto dende o momento en que se solta a primeira liña durante o atraque ata o momento no que o buque lanza o último amarre, e se o buque está fondeado nun porto dende o momento en que se bota a áncora ata o momento no que se levanta a áncora dende o fondo.

A persoa que embarca nun porto de Galicia iniciando así a súa viaxe, ou que desembarca en Galicia porque este porto é o destino final da súa viaxe, non está suxeita ao imposto.

Supostos de non suxeición

Artigo 6.

1. Non estarán suxeitos ao imposto sobre estadias turísticas en establecementos de Galicia os seguintes supostos por non ter a condición de estadias turísticas:

- a) As que se efectúen por causas de forza maior, fixadas por regulamento.
- b) As que efectúe calquera persoa por motivos de saúde, así como as das persoas que a acompañen, sempre que poida xustificarse documentalmente que as estadias responden á necesidade de recibir prestacións de atención sanitaria que formen parte da carteira de servizos do sistema sanitario público de Galicia ou financiados por este.
- c) As que se leven a cabo por motivos académicos, no ámbito de actividades desenvolvidas por universidades públicas, como impartir conferencias ou participar en tribunais. A non suxeición ao imposto limitarase aos días nos que se celebre a actividade e ao inmediato anterior e posterior a esta. O número máximo de unidades de estadia gravadas non terá en conta os días nos que opere a non suxeición.
- d) As que se realicen para participar en competicións deportivas oficiais.
- e) As que sexan por motivos laborais, nos termos que regulamentariamente se establezan.

2. Para o goce e aplicación das exencións establecidas no apartado anterior deberá acreditarse documentalmente a concorrencia das circunstancias que xeran o dereito, de acordo co que se estableza regulamentariamente.

En canto á exención de estadias por causas de forza maior o suxeito deberá achegar o documento expedido pola Administración local, autonómica ou estatal competente en cada caso en materia de seguridade cidadá ou emerxencias no que conste o feito correspondente, salvo que as circunstancias determinantes de forza maior deriven dunha declaración legal ou dunha situación de notoriedade coñecida pola propia Administración autonómica.

En canto á exención de estadias por motivos de saúde deberá acreditarse documentalmente que as estadias responden á necesidade de percibir prestacións sanitarias que formen parte da carteira de servizos do sistema público de saúde de Galicia. Preferentemente, a proba desta circunstancia será o certificado do centro de saúde ou informe médico no que conste que a asistencia sanitaria recibida polo contribuínte forma parte da carteira de servizos do sistema sanitario público de Galicia.

A persoa contribuínte poderá asinar unha declaración responsable na que se acredite que a estadia se realiza por motivos de saúde, ben como paciente ou como acompañante.

Supostos de exención

Artigo 7. Estarán exentas do imposto sobre estadias turísticas en establecementos de Galicia as seguintes estadias:

- a) As efectuadas por persoas de idade inferior a dezoito anos.
- b) As de acompañantes de menores con ocasión de estadias motivadas por viaxes ou excursións escolares en niveis de estudo inferior aos universitarios.
- c) As subvencionadas por programas sociais dunha administración pública de calquera Estado membro da Unión Europea.
- d) As organizadas por asociacións declaradas de utilidade pública que teñan unha relación directa con actividades educativas, sanitarias, de asistencia social, de fomento da igualdade de oportunidades e da tolerancia, de defensa do medio ambiente, de atención ás persoas en risco de exclusión por razóns físicas, sociais, económicas ou culturais ou de atención a mulleres vítimas de violencia de xénero.
- e) As de persoas que acrediten un grao de discapacidade igual ou superior ao 66%.

2. Para o goce e aplicación das exencións establecidas no apartado 1 deberá acreditarse documentalmente a concorrencia das circunstancias que dan dereito ás mesmas, de acordo co que se estableza regulamentariamente. En canto á exención á que se refire a letra d, deberá acreditarse que as estadias se corresponden coa necesidade de percibir prestacións de atención sanitaria que forman parte da carteira de servizos do sistema público de saúde de Galicia.

3. En casos de exencións ou non suxeicións, o contribuínte deberá asinar unha declaración responsable na que se acredite que a estadia se realiza polas causas que determinen a aplicación da exención ou non suxeición. Serán da aplicación as normas sobre a proba dos artigos 105 e 106 da Lei 58/2003, de 17 de decembro, Xeral Tributaria.

4. A persoa substituta do suxeito pasivo deberá conservar durante catro anos unha copia do documento ou, se é o caso, da declaración responsable, utilizada en cada caso para xustificar as exencións ou non suxeicións.

SECCIÓN SEGUNDA.

PERÍODO IMPOSITIVO E DEVINDICACIÓN

Período impositivo e devindicación

Artigo 8

1. Establécense dous períodos impositivos semestrais para a presentación das autoliquidacións do imposto.

Do 1 de abril ao 30 de setembro do mesmo ano.

Do 1 de outubro ao 31 de marzo do ano seguinte.

2. Con carácter xeral, a devindicación do imposto sobre estadias en establecementos turísticos prodúcese ao inicio da estadia nos establecementos e instalacións suxeitas ao imposto.

3. En canto ás estadias en cruceiros, o imposto devindicárase, para as persoas contribuíntes que estean en tránsito, no momento en que o buque fai escala nun porto de Galicia.

CAPÍTULO II

SUXEITOS PASIVOS E OUTROS OBRIGADOS TRIBUTARIOS DO IMPOSTO SOBRE ESTADÍAS TURÍSTICAS EN ESTABLECEMENTOS DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA

Contribuíntes

Artigo 9. Terá a condición de contribuínte a persoa física que leva a cabo a estadia no establecemento de aloxamento. Tamén o é a persoa xurídica a nome da cal se emita a correspondente factura ou documento análogo para a estadia de persoas físicas nos devanditos establecementos e equipamentos turísticos.

Substitutos

Artigo 10

1. Terán a condición de substitutas da persoa contribuínte as persoas físicas, xurídicas ou as entidades recollidas no apartado 4 do artigo 35 da Lei 58/2003, do 17 de decembro, Xeral Tributaria que facilitan o servizo de aloxamento. Enténdese que facilita tal servizo o titular da explotación turística. Presúmese, salvo proba en contra, que o titular da licenza turística é quen explota a instalación ou equipamento.

2. A persoa substituta da contribuínte terá a obriga legal de repercutir o imposto na correspondente factura ou documento equivalente.

3. A persoa substituta da contribuínte deberá consignar na factura que emita aos seus clientes, de forma diferenciada da contraprestación dos seus servizos, o importe da cota tributaria indicando o número de unidades de estadía e o tipo de gravame aplicado.

As persoas responsables solidarias

Artigo 11. Serán responsables solidarias do pago das débedas tributarias correspondentes ás cotas devindicadas dos contribuíntes todas as persoas físicas ou xurídicas que contraten directamente por conta do contribuínte e actúen como intermediarios entre este e os establecementos e instalacións do aloxamento que dan lugar á esixencia do imposto.

Asistentes na recadación

Artigo 12. Poderán ser asistentes na recadación do imposto os e as intermediarios das empresas de aloxamento turístico incluídas na normativa turística e todos e todas as profesionais, empresas, entidades ou operadores de plataformas tecnolóxicas que vendan servizos de aloxamento turístico nos establecementos e instalacións a que se refire o imposto.

Para actuar como asistente de recadación requírese a autorización expresa da Administración e a sinatura do correspondente convenio coa Axencia Tributaria de Galicia.

CAPÍTULO III

ELEMENTOS DE CUANTIFICACIÓN DO IMPOSTO SOBRE ESTADÍAS TURÍSTICAS EN ESTABLECEMENTOS DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA

Base imponible

Artigo 13.

1. A base imponible do imposto establécese no número de unidades de estadía nun mesmo establecemento en período continuado. En todo caso, computaranse un máximo de seis unidades de estadía por persoa.

2. A unidade de estadía coincide cunha xornada de aloxamento, equivalente a un día ou fracción de día, tanto se hai como se non hai pernoctación. A devandita xornada comprende dende o rexistro e admisión ou ocupación material do inmovible ata a saída ou finalización do dereito de ocupación da unidade de aloxamento, aínda que tal ocupación se fixe por horas.

3. No caso de estadías en cruceiros turísticos, as unidades de estadía estableceranse segundo o número de días ou fraccións de días de fondeo ou atraque nos termos do artigo 5.2 desta Lei nun porto da Comunidade Autónoma de Galicia.

No caso de estadías en portos deportivos as unidades de estadías estableceranse segundo o número de días ou fraccións de días de fondeo nun porto deportivo da Comunidade Autónoma de Galicia.

Estimación indirecta

Artigo 14.

1. A Administración tributaria poderá aplicar o método de estimación indirecta da base imponible se a persoa substituta da contribuínte non presenta a autoliquidación do imposto ou presenta autoliquidacións incompletas ou inexactas e non achega os datos de ocupación do establecemento.

Neste caso, o número de unidades de estadia no establecemento ou equipamento turístico determínanse, preferentemente, e sen prexuízo da utilización doutros medios establecidos pola lexislación vixente, polos seguintes medios:

- a) A partir de datos estatísticos de ocupación dos establecementos ou instalacións do mesmo tipo situadas no mesmo ámbito territorial.
- b) A partir dos datos declarados por unha mostra de establecementos regulados ou instalacións do mesmo tipo situadas na mesma localidade ou barrio.
- c) A partir de datos de estudos sectoriais elaborados por organismos públicos ou organismos privados de acordo coas técnicas estatísticas adecuadas.

Os datos obtidos para realizar a estimación indirecta do número de estadias deberán referirse ao ano do período de declaración que a Administración tributaria pretenda regularizar.

Tipo de gravame e cota tributaria

Artigo 15. O tipo impositivo obterase multiplicando o número de unidades de estadias polo tipo de imposto correspondente segundo o tipo de establecemento, de acordo coa seguinte tarifa:

Estadias en hoteis, hoteisapartamentos, hoteis balnearios e hoteis talaso de 5 estrelas, gran luxo, cámpings de luxo e hoteis apartamentos de cinco estrelas, cinco estrelas gran luxo e catro estrelas superior.	2,5 euros por unidade de estadia
Estadias en hoteis, hoteis apartamentos, hoteis balnearios e hoteis talaso de catro estrelas e tres estrelas superior e establecementos ou equipamentos de categorías equivalentes.	2 euros por unidade de estadia
Estadias en hoteis dunha, dúas e tres estrelas, así como en bloques e conxuntos de apartamentos turísticos, vivendas de uso turístico e casas e hoteis rurais de tres e catro estrelas.	1,5 euros por unidade de estadia
Estadias en hostais e pensións, pousadas, bloques e conxuntos de apartamentos turísticos estándar e no resto de hoteis rurais. Tamén en cámpings e áreas para pasar a noite en tráfico para autocaravanas e acampadas en terreo particular con vivenda habilitada e albergues turísticos.	1 euro por unidade de estadia
Estadias en portos deportivos e embarcacións de cruceiro turístico.	1,5 euros por unidade de estadia

Título II. Disposicións sobre aplicación, xestión e liquidación sobre estadias turísticas en establecementos da Comunidade Autónoma de Galicia

Condición de imposto cedido aos concellos

Artigo 16.

1. O imposto sobre estadias turísticas en establecementos da Comunidade Autónoma de Galicia ten a condición de tributo cedido aos concellos. A cesión realizarase como consecuencia da solicitude dos concellos para seren declarados concello de gran impacto turístico ou de grande impacto turístico estacional.

2. A xestión, recadación e inspección do imposto sobre estadias en establecementos turísticos correspóndelle aos concellos declarados de grande impacto turístico ou de grande impacto turístico estacional, sen prexuízo da colaboración cos órganos inspectores competentes en materia de turismo que, no exercicio das súas actuacións, poidan requirir ao titular do establecemento que acredite ter presentado as autoliquidacións do imposto cuxo prazo de presentación transcorrera no momento da actuación administrativa.

3. Para estes efectos, o Concello que aplique o imposto aprobará a correspondente ordenanza de xestión.

Declaración dos concellos como de grande impacto turístico ou grande impacto turístico estacional

Artigo 17.

1. A declaración dun concello como de grande impacto turístico ou de grande impacto turístico estacional corresponderá a Turismo de Galicia. No caso de declaración de concello de grande impacto turístico estacional a resolución fixará os períodos de tempo dentro do ano nos que o concello ten a condición de grande impacto turístico.

2. A iniciativa para tal declaración corresponderalle, en exclusiva, ao municipio afectado e implicará a obriga de asinar un convenio de colaboración coa Axencia Tributaria Galega, mediante o cal o municipio de grande impacto turístico ou de grande impacto turístico estacional colaborará de maneira efectiva na xestión do imposto de estadias en establecementos da Comunidade Autónoma de Galicia. Só os municipios que teñan esta declaración serán destinatarios dos mencionados ingresos procedentes do Fondo para a Promoción do Turismo.

3. Agás estas circunstancias, a declaración dun municipio como municipio de grande impacto turístico ou de grande impacto turístico estacional non terá outras consecuencias administrativas.

Autoliquidación

Artigo 18.

1. A persoa substituta da contribuínte está obrigada a presentar a autoliquidación do imposto ante o concello correspondente, e a realizar o ingreso nas condicións e termos que estableza a Ordenanza.

A presentación da autoliquidación deberá efectuarse por vía electrónica, nas condicións que estableza a Ordenanza.

2. Non é necesario presentar a autoliquidación cando non exista cantidade a pagar, sen prexuízo da obriga das persoas contribuíntes substitutas de conservar ata a finalización do prazo de prescrición a documentación xustificativa das exencións aplicadas. Especialmente, non é necesario presentar a autoliquidación cando os ingresos tributarios, na súa totalidade, son realizados por contribuíntes asistentes á recadación. Neste caso, a persoa substituta da contribuínte deberá presentar un formulario dixital coa información e nas condicións que regulamentariamente se establezan.

3. A autoliquidación deberá incluír as cotas reivindicadas e a pagar dentro de cada período impositivo semestral por cada establecemento ou instalación turística.

Sen prexuízo do anterior, a persoa substituta da contribuínte que explote máis dun establecemento ou equipamento turísticos poderá efectuar o pagamento conxunto nunha única autoliquidación das cotas tributarias reivindicadas respecto de cada un dos citados establecementos e equipamentos turísticos.

4. A presentación da autoliquidación e o pagamento do imposto, deberá realizarse nos seguintes prazos:

4.1. A autoliquidación correspondente ao período do 1 de abril ao 30 de setembro, entre o 1 e o 20 de outubro.

4.2. A autoliquidación correspondente ao período do 1 de outubro ao 31 de marzo, entre o 1 e o 20 de abril.

5. Cando un obrigado tributario considere que unha autoliquidación prexudicou de calquera modo os seus intereses lexítimos, poderá instar a rectificación da dita autoliquidación de acordo co procedemento previsto no artigo 120,3 da Lei 58/2003, do 17 de decembro, Xeral Tributaria.

Ingresos por asistentes na recadación

Artigo 19.

1. Os suxeitos que teñan a condición de asistentes na recadación aos que se refire o artigo 10, deberán ingresar no Concello que xestione o imposto, como suxeitos pasivos no lugar do ou da titular da explotación turística e na forma e nos termos que regulamentariamente se establezan, as cantidades percibidas da persoa contribuínte que realizou a reserva en

concepto de anticipo do imposto, sempre que a persoa asistente conte co consentimento previo do titular do establecemento turístico.

2. A persoa asistente na recadación á que se refire o artigo 12 poderá efectuar, nos termos que regulamentariamente se estableza, o pagamento agregado e nunha única autoliquidación das cotas tributarias devindicadas respecto dunha agrupación de persoas substitutas de contribuíntes e establecementos ou equipamentos turísticos.

Obrigas de información

Artigo 20.

1. As persoas titulares dos establecementos aos que se refire o apartado 1 do artigo 5 deberán ter a disposición do Concello información detallada sobre as estadias que neles se producisen durante os catro anos anteriores á actuación administrativa e, en concreto, a identificación e idade das persoas aloxadas, así como as datas de entrada e saída do establecemento de cada unha destas persoas.

2. As persoas asistentes na recadación deberán dispor e subministrar, a requirimento do Concello, os mesmos datos a que se refire o apartado 1 deste artigo, nos termos previstos regulamentariamente.

3.- A Axencia Tributaria de Galicia colaborará activamente cos concellos que apliquen o imposto na súa xestión. Singularmente, facilitará a información dispoñible que resulte relevante para a aplicación do imposto.

Recursos e reclamacións

Artigo 21.

Contra os actos de xestión, liquidación, inspección e recadación ditados en materia de imposto sobre estadias en establecementos turísticos da Comunidade Autónoma de Galicia, así como contra as correspondentes sancións, poderase interpor ante o correspondente Concello o recurso de reposición previsto no artigo 14.2 do Real Decreto Legislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais ou o recurso potestativo de reposición ou reclamación económico-administrativa ante o órgano especializado de resolución de reclamacións económico-administrativas previsto no artigo 137,1 da Lei 7/1985 de 2 de abril Reguladora das Bases do Réxime Local.

Réxime sancionador

Artigo 22.

1. Á marxe da aplicación do réxime de infraccións e sancións tributarias previsto no Título IV da Lei 58/2003, do 17 de decembro, Xeral Tributaria, constitúen infraccións tributarias moi graves:

- a) A falta de ingreso do imposto sobre estadias turísticas en establecementos da Comunidade Autónoma de Galicia que a persoa contribuínte aboase á substituta, sempre que as cantidades satisfeitas e non aboadas superen o dez por cento do importe total que corresponda ter sido aboado na correspondente autoliquidación.

A sanción aplicable pola comisión desta infracción consiste nunha multa pecuniaria do trescentos por cento do importe total non aboado no período correspondente, cun mínimo de seiscentos euros.

- b) A falta de ingresos do imposto por parte da persoa asistente na recadación, cando se perciba previamente dos contribuíntes.

A sanción aplicable pola comisión desta infracción consiste nunha multa pecuniaria do trescentos por cento do importe total non aboado no período correspondente, cun mínimo de dous mil euros.

2. A instrución do procedemento sancionador e a imposición, se for o caso, de sancións tributarias correspóndelles aos concellos que xestionen o imposto.

Colaboración interadministrativa

Artigo 23.

1. A Dirección Xeral da Policía deberá facilitar periodicamente á Axencia Tributaria de Galicia, por medios electrónicos, e nos formatos e prazos que se determine mediante acordo, os datos que figuren no rexistro de persoas aloxadas en establecementos de aloxamento situados en Galicia que sexan estritamente necesarios para a comprobación do imposto sobre estadias en establecementos turísticos.

Considéranse datos estritamente necesarios:

- a) Identificación do establecemento ou explotación turística situada en Galicia.
- b) A identificación da persoa titular da explotación, do establecemento ou equipamento turístico.
- c) O número e tipo de documento de identidade da persoa aloxada no establecemento ou equipamento turístico, e a súa data de nacemento.
- d) A data de entrada no establecemento ou equipamento turístico de cada persoa aloxada nel e o número de días de estadia.

2. As administracións portuarias de Galicia deberán presentar á Axencia Tributaria de Galicia durante o primeiro trimestre do ano a relación de embarcacións e cruceiros turísticos que amarraran, nos termos dos artigos 3, 6 e 7 do artigo 5, durante o ano anterior no porto do cal teñan encargada da xestión.

3. A Axencia Tributaria de Galicia, no marco da colaboración interadministrativa para a xestión do imposto, deberá facilitar os citados datos aos Concellos de grande impacto turístico ou de grande impacto turístico estacional que apliquen o imposto.

Título III. Fondo para a promoción do turismo de Galicia

O Fondo para a Promoción do Turismo de Galicia

Artigo 24.

1. O Fondo para a Promoción do Turismo de Galicia está dotado cun 5 % dos ingresos obtidos polo imposto sobre estadias turísticas en establecementos turísticos da Comunidade Autónoma de Galicia. Os concellos de grande impacto turístico ou de grande impacto turístico estacional que apliquen o imposto farán as transferencias correspondentes do ingresado para a dotación deste Fondo.

2. As consellerías competentes en materia de economía, facenda e turismo son as encargadas da xestión do Fondo, nos termos e condicións que regulamentariamente se establezan.

Destino dos recursos

Artigo 25.

1. Os recursos obtidos polos concellos pola aplicación do imposto integraranse nos orzamentos dos concellos de grande impacto turístico ou de grande impacto turístico estacional.

2. Da devandita cantidade o 80% terá a condición de financiación incondicionada dos concellos de grande impacto turístico ou de grande impacto turístico estacional.

3. O 20% restante e os recursos correspondentes ao Fondo para a Promoción do Turismo de Galicia destinarase a proxectos ou actuacións que persigan algún dos seguintes obxectivos:

- a) A promoción do turismo sostible en Galicia.
- b) A protección, conservación, recuperación e mellora dos recursos turísticos.
- c) A promoción, creación e mellora de produtos turísticos.
- d) A mellora dos servizos de control e inspección dos establecementos e equipamentos turísticos.
- e) O desenvolvemento de infraestruturas e servizos relacionados co turismo.

Título IV. Outras disposicións

Autorización a Lei de Orzamentos

Artigo 26. A Lei de Orzamentos de Galicia poderá modificar a base imponible e os tipos de gravame do imposto.

Un modelo de gobernanza para a xestión do imposto turístico de Santiago de Compostela

Unha vez recadado o importe do Imposto sobre Estadías Turísticas dun ano (e tendo en conta as autoliquidacións de pago que se deben facer), cómpre desenvolver o seu modelo de xestión, que debe guiarse polos principios de transparencia e participación. De feito, o destino dos beneficios do imposto debe ser un exemplo de bo goberno, adecuado ás tendencias máis recentes de xestión consensuada dos recursos públicos. Polo tanto, hai que fuxir de que o Concello en exclusiva trate de decidir as prioridades de gasto. O Concello pode facer unha estimación, realizar propostas razoadas, pero sempre deberá recorrer a activar unha consulta social e cidadá para adoptar acordos de amplo consenso.

Esta forma de proceder asóciase aos modelos máis actuais de gobernanza participativa e encádrase nos principios do denominado Pacto Local, polo que as entidades asociativas e cidadás, así como as persoas residentes na urbe, son escoitadas na toma de decisións de contido orzamentario. Isto é especialmente pertinente tanto para as axendas urbanas como para os plans de desenvolvemento ou estratéxicos que teñen por obxectivo a sustentabilidade.

Por unha banda, a posta en marcha dun Imposto sobre Estadías Turísticas implica o sector hoteleiro e hostaleiro da cidade no seu conxunto. Son os establecementos regulados, as pensións, os cámpings, os albergues ou as VUT, ente outros, quen deben cobrar en primeira instancia o tributo. En consecuencia, é lóxico que as súas asociacións representativas sexan consultadas a través de foros participativos no que respecta a todos os aspectos relacionados coa xestión intelixente dos recentes procesos de turistificación, xa evidentes en Compostela. Neste marco, os fondos obtidos polo Imposto sobre Estadías Turísticas deben redundar nunha mellor prestación de servizos ao sector, tanto os ligados ao coidado dos espazos públicos como os que teñen que ver coa prestación de determinados servizos de limpeza ou mantemento urbano de carácter cotián.

A grande afectada polo sobreturismo é a cidadanía, tal e como se manifestou nos últimos anos en consultas de opinión que foron realizadas no marco de amplas análises sobre as repercusións da actividade e do éxito do turismo en Santiago. Para garantir que a voz da veciñanza vai ser escoitada, cómpre desenvolver un segundo conxunto de foros participativos onde se convoquen as asociacións de veciños e veciñas, as relacionadas con problemas da cidade, as de promoción da cultura, etc. Neste caso, o carácter máis amplo e diverso dos colectivos convocados non debe ser un inconveniente para a súa participación, se for o caso, a través de representantes.

Os foros constitúense nos principais instrumentos para facilitar a participación pública e elaborar propostas de onde dirixir as prioridades de gasto do recadado polo Imposto sobre Estadías Turísticas. Porén, non poden considerarse un instrumento exclusivo de expresión cidadá. De feito, a xeneralización de internet e das redes sociais permitirá a apertura dunha caixa de correos permanente na que se canalicen as suxestións sobre a recadación e o destino do diñeiro recadado por este imposto. Neste caso, ábrese a posibilidade de que cidadáns ou cidadás a título persoal opinen, mesmo acheguen ideas construtivas sobre o destino dun tributo que debe corrixir en parte os efectos da masificación turística na cidade.

Nas seguintes páxinas preséntase un primeiro deseño xeral de como se organizarán os foros que, para desenvolverse, poden aproveitar algúns xa creados, como por exemplo o Consello Municipal de Turismo e Cidade, ou outros de creación futura en Santiago de Compostela. O obxectivo deste modelo de gobernanza é favorecer a participación, pero ao mesmo tempo débese manter unha certa economía de reunións e de axentes convocados, que a partir dun limiar abrirían un mecanismo de debate difícil de xestionar. Unha segunda epígrafe describirá sumariamente a articulación dos portais ou caixas de correo cidadás. Nun terceiro paso descríbense que ámbitos se consideran de actuación preferente para destinar os recursos obtidos polo Imposto sobre Estadías Turísticas. Para rematar enumeraranse os criterios de transparencia que rexerán a xestión do gasto derivado do cobro deste imposto.

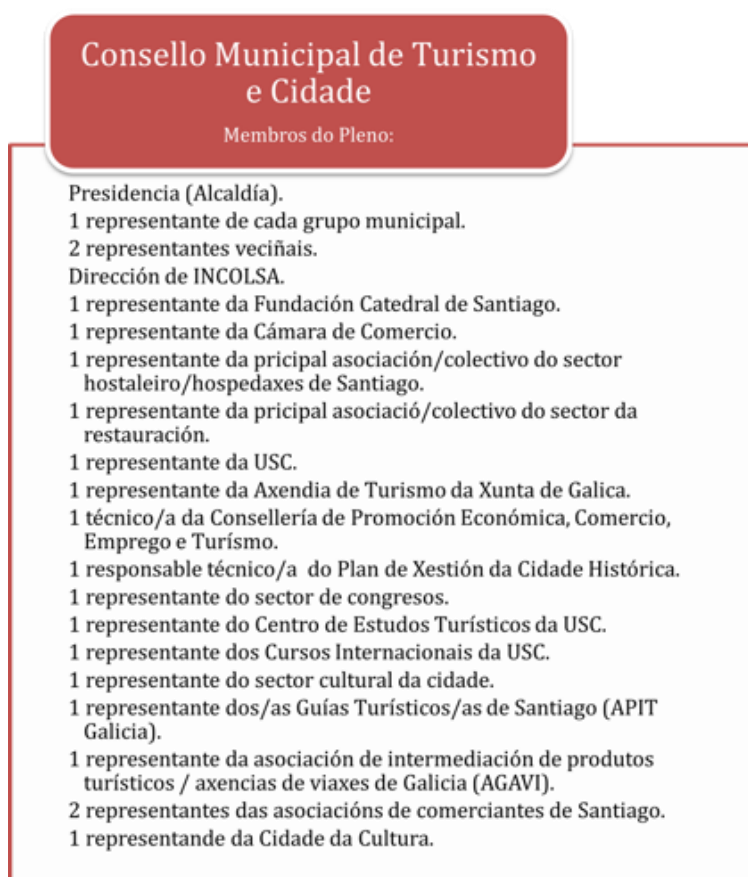
Débese ter en conta que en cada un destes procedementos a seguir está presente unha vontade de incorporar os principios da gobernanza participativa, incluídos no Pacto Local para o desenvolvemento dun turismo sostible, equilibrado, seguro e responsable. Un pacto que anima a realización das actuacións contidas no Plan de Desenvolvemento Turístico Sostible de Santiago de Compostela.

Foros participativos: composición e criterios de funcionamento

Nesta primeira proposta de consulta e gobernanza participativa sobre o Imposto sobre Estadías Turísticas, e por razóns operativas, deféndese o funcionamento de tres grandes foros onde se debatan as prioridades de gasto dos recursos obtidos co Imposto. Tamén, nos que se formulen suxestións sobre unha mellor aplicación do tributo e novos sistemas áxiles de detección da fraude que se puidese producir.

O primeiro foro ten que incluír necesariamente as asociacións representativas da hostalaría e do turismo presentes na cidade. A este respecto, considérase que debe contemplarse a diversidade interna destes sectores, tal e como recollía o Consello Municipal de Turismo.

Figura 22. Composición do Consello Municipal de Turismo e Cidade

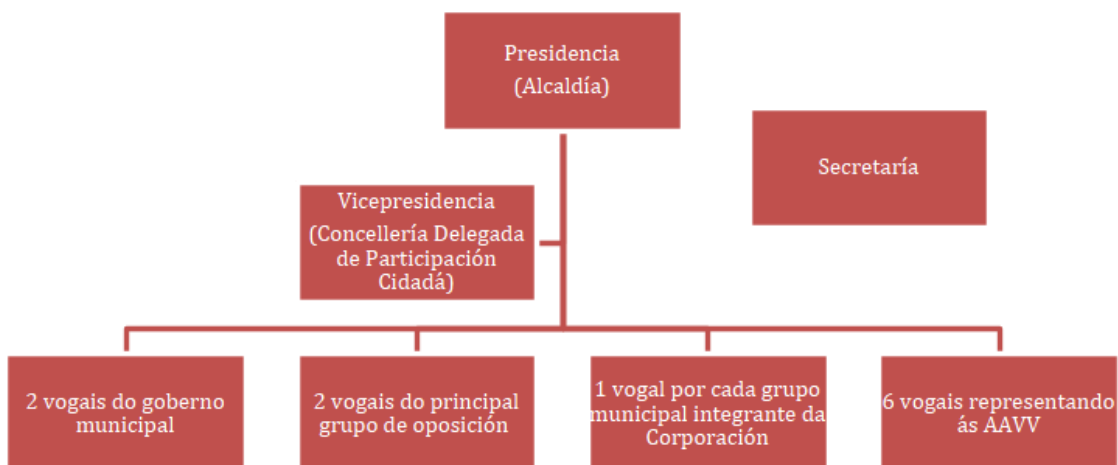


Sen lugar a dúbidas, este primeiro foro debe ser o máis importante para tomar decisións sobre o destino do recadado polo Imposto sobre Estadías Turísticas. O colectivo de persoas hoteleiras e hostaleiras coñecen de primeira man os impactos e necesidades dunha urbe sobreocupada polos visitantes, polo tanto sometida a unha maior presión nos seus espazos públicos, contornas monumentais e zonas verdes, máis afectada pola saturación xerada polo tráfico e cunha produción de residuos moito máis elevada do que lle correspondería tendo só en conta a poboación censada. O uso do Imposto sobre Estadías Turísticas empregado para paliar os efectos da presión exercida sobre a cidade polos visitantes, debe tomar como fundamental a opinión do empresariado, profesionais e persoas traballadoras do turismo e do comercio.

Un segundo foro a desenvolver terá como protagonista a representación da cidadanía, canalizada tamén a través do seu mundo asociativo. En Santiago de Compostela desde hai decenios funcionan diversas asociacións tanto veciñais como culturais ou centradas en iniciativas concretas. Algunhas delas teñen manifestado a súa preocupación pola afluencia masiva de turistas e/ou son representativas de barrios e rúas claramente tensionadas polo turismo e polo incremento dos prezos da vivenda (Cidade Histórica, San Pedro, etc.). Outras caracterízanse por impulsar iniciativas concretas de contido ecolóxico, reivindicación cultural ou uso de modos de transporte alternativos aos vehículos a motor. Polo seu carácter cidadán, este foro cumprirá xa unha primeira función xuntándose, porque as administracións poderán explicar o porqué do recurso ao cobro dun Imposto sobre

Estadías Turísticas no camiño dunha mellor xestión da actividade. En segundo termo, este foro enmarcarase nun proceso de sensibilización necesario para todos e todas sobre os efectos da turistificación.

Figura 23. Composición do Consello de Relacións Veciñais

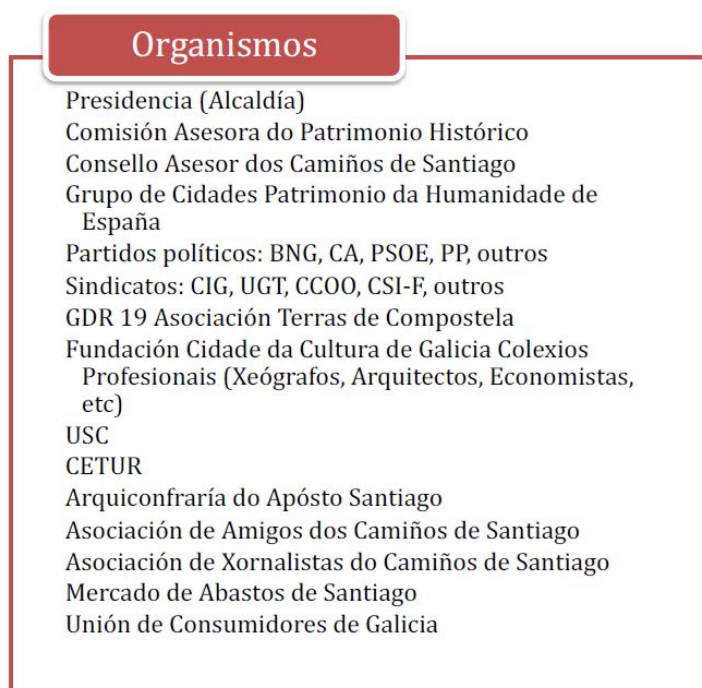


Con respecto ao que se agarda deste, cómpre indicar que fronte a achegas máis funcionais e específicas do foro con representantes do turismo, aquí poden producirse ideas xerais sobre como manter a imaxe e o prestixio urbano de Compostela, o valor do seu patrimonio histórico, a súa calidade de vida e a súa identidade. Como defender a esencia atractiva da urbe, con medidas que reduzan os impactos que sempre acompañan á turistificación. A cidade dos e das turistas e a dos e das residentes poden entrar en conflito. Se ese conflito existise é a veciñanza e o seu mundo asociativo quen deben ter a última palabra sobre como corrixir efectos non desexados da masificación das rúas e do espazo da cidade.

Un terceiro foro que será necesario articular refírese a aquel que reúna institucións, comités asesores e de promoción de Santiago e grupos políticos e sindicais. Teñen dereito a ser escoitados, aínda que non sexa pertinente que efectúen propostas concretas sobre o destino dos recursos do imposto polo seu propio carácter. Facer unha ampla convocatoria debe servir para establecer un gran consenso sobre a necesidade de implementación do imposto e da xestión sustentable do turismo.

Para este Foro pódese convocar entidades que, desde unha posición institucional, defenden os intereses da cidade ou traballan a prol da súa mellora urbana, económica e turística. Por este motivo inclúense as comisións máis representativas da preservación patrimonial, o Centro investigador da Universidade especializado en turismo, o GDR, a Fundación Cidade da Cultura ou o Mercado de Abastos. Por suposto, os partidos políticos e sindicatos representativos deben ter voz para facer as súas propostas, fóra dos focos mediáticos dos debates de actualidade. Un terceiro conxunto de membros deste foro serían as asociacións interesadas en promocionar e protexer o Camiño de Santiago, os colexios profesionais relacionados dalgún xeito coa temática e a unión de consumidores.

Figura 24. Potenciais organismos a consultar



Trátase de crear un espazo vivo de debate e suxestións que, como nos casos anteriores, xorde coa decisión de como asignar as cantidades obtidas pola recadación do Imposto sobre Estadías Turísticas, pero que máis adiante se poidan xeneralizar a diversos aspectos do Plan de Desenvolvemento Turístico Sostible no cadro amplo das axendas urbanas e do Pacto local.

Á parte do funcionamento separado destes foros, débese contemplar a posibilidade de que representantes acordados de cada un poidan formar unha comisión máis reducida (de 6 a 8 membros) que avalíe o efecto do Imposto sobre Estadías Turísticas, que faga un seguimento do procedemento do gasto acordado e que avalíe os efectos das decisións orzamentarias tomadas.

Os mecanismos de participación directa da cidadanía

A participación cidadá debe estar garantida para todo o conxunto da poboación afectada de xeito directo ou indirecto pola actividade turística. Neste contexto contéplanse varias accións encamiñadas a obter información de carácter cuantitativo e cualitativo sobre o destino que se debe dar aos ingresos xerados a partir do Imposto sobre Estadías Turísticas.

O primeiro será un portal web de información cidadá, a través do cal non só se poderá ofertar toda a información relativa ao Imposto sobre Estadías Turísticas, senón tamén de responder a un formulario no que poderá opinar sobre o destino deste tributo. O método de distribución da enquisa en liña ofrece índices de resposta satisfactorios dado que son doadas de usar.

Non obstante, conscientes da fenda dixital aínda existente entre a poboación, pénsase trasladar dita enquisa a un código QR. Unha ferramenta cuxo uso se foi xeneralizando entre os diferentes segmentos da poboación a raíz da pandemia da COVID-19, ao ser o método

utilizado en hostalaría, por exemplo, para evitar o papel e ofrecer información. A súa vantaxe é que simplemente con escanear o código utilizando a cámara do teléfono móbil (dispositivos iOS e Android) ou unha aplicación lectora de códigos QR, a cidadanía xa ten a posibilidade de acceder ao formulario de xeito cómodo e rápido.

O código QR incorporárase en carteis/paneis informativos que serán exhibidos en lugares físicos de gran visibilidade como son as paradas de autobús, a estación intermodal, os centros educativos, facultades, comercios, establecementos hostaleiros e de aloxamento. Mais tamén poderá ser incorporado nas webs das institucións e asociacións colaboradoras.

Prestarase especial atención a determinados *focus groups* para que teñan unha participación activa na enquisa. Un deles será o do estudantado universitario, pois se ben non está empadroado, supón unha porcentaxe elevada da poboación flotante que reside na cidade, e considérase un actor clave na dinamización urbana (comercial, residencial, cultural). Asemade, contéplase a posibilidade de levar a cabo pequenas catas cos propios turistas, co fin de ter presentes as súas ideas e sensibilizalos co tema.

A información recollida a través da enquisa online será procesada por unha equipa técnica vinculada a un observatorio turístico, o CETUR, que xuntamente co Concello de Santiago analizará os datos de cara a definir as estratexias futuras de intervención.

A que se pode destinar o Imposto sobre Estadías Turísticas?

A posta en marcha dun imposto turístico ten como finalidade corresponsabilizar as persoas turistas na sostibilidade ambiental, económica e social do destino. Pártese da idea de que o turismo non é unha actividade inocua, senón que obriga a comunidade receptora a gastar importantes fondos no mantemento da cidade, tanto na súa dimensión visible e tanxible (por poñer un exemplo, a limpeza) como na súa dimensión non tanxible e non tan visible.

A idea fundamental asociada ao imposto é que a veciñanza que reside na cidade e paga tributos nela non sexa a única que teña que facer un esforzo fiscal para garantir o bo estado de conservación físico, ambiental e social do destino. Tal como xa temos visto, en numerosos países de Europa e en certas partes da Península Ibérica o imposto turístico permite a obtención duns ingresos complementarios ás arcas municipais que se poden e deben empregar nunha ampla variedade de capítulos de gasto. En todo caso, o contexto destas accións debe ser sempre o marcado polos Obxectivos de Desenvolvemento Sostible das Nacións Unidas, que servirán como guía e referencia de sostibilidade aplicada aos espazos urbanos.

A recadación dun Imposto sobre Estadías Turísticas fai posible **un maior investimento no mantemento e na preservación do patrimonio**. O patrimonio, tanto civil como relixioso, é un dos alicerces sobre os que se sustenta o turismo urbano-cultural contemporáneo. O simple paso de milleiros de turistas polas rúas de pedra de Santiago de Compostela orixina un desgaste e unha serie de problemas que é preciso atender.

Contar cunha partida económica extra que pode aportar o imposto é fundamental. Ante o crecemento das cifras do turismo, resulta moi importante afortalar a vixilancia, de formas diversas e complementarias.

De igual xeito, é fundamental **o reforzamento da limpeza urbana e da recollida de lixo**. De novo, o incremento nas cifras de turistas ten como consecuencia a produción de máis cantidade de residuos que é preciso xestionar. Contar cunha partida económica extra permitirá reforzar os efectivos dos servizos de limpeza, contratando máis persoal se é necesario e incrementando o parque móbil de vehículos de recollida de lixo.

No que se refire á xestión turística propiamente dita, será preciso atender á necesidade dunha **maior e mellor xestión dos fluxos turísticos. A especialización de persoal municipal ou do voluntariado terá como obxectivo o acompañamento, o asesoramento e o seguimento dos grandes grupos de turistas que chegan á cidade**. Estamos a falar de grupos de peregrinos e peregrinas que entran polos Camiños de Santiago, pero tamén de grupos de excursións organizadas, que teñen un impacto cada vez maior no reducido espazo público de Compostela. Polo tanto, incrementar a dotación de axentes de mobilidade é importante, así como introducir melloras no transporte público da cidade. Dispoñer dunha partida orzamentaria extra permitirá incrementar a frecuencia de certas liñas de transporte fundamentais para o turismo (conectividade entre as terminais de transporte), mellorar a sinalización e facer máis accesible en xeral o transporte público da cidade ás persoas turistas.

Este reforzamento dos recursos humanos pasa tamén pola necesidade de incrementar a inspección no que se refire a aloxamentos ilegais e legais. É especialmente de interese **unha maior capacidade de inspección e sanción sobre as Vivendas de Uso Turístico (VUT)**, que constitúen un importante problema en relación coa sostibilidade do ámbito habitacional na cidade.

Mais o Imposto sobre Estadías Turísticas tamén ten unha finalidade de mellora ou, polo menos, de aseguramento das condicións e a calidade de vida da poboación residente. Un capítulo de gasto fundamental debe ser a introdución de **melloras no espazo público, con máis espazos de convivencia e de lecer para residentes**. De igual xeito, teríase en conta a subvención á insonorización de vivendas en espazos afectados por ruídos e molestias ocasionadas polas concentracións de turistas.

Un capítulo fundamental ten que ver co reforzo dos servizos de atención social á poboación residente en zonas tensionadas e o desenvolvemento de programas educativos. Búscase garantir a calidade de vida e sostibilidade de barrios e sectores urbanos nos que o turismo está a someter a unha forte presión aos e ás residentes. O obxectivo é fixar a poboación local e impedir a substitución habitacional por ocupacións de uso turístico que tenden a homoxeneizar e desvirtuar a identidade da cidade.

En relación coa atención á poboación local, un capítulo importante é **a promoción de actividades culturais, tales como concertos, exposicións ou festivais**, que terían un efecto positivo tanto sobre a poboación residente como sobre a turista. Neste senso, cómpre tomar nota do modelo da capital alemá, Berlín.

Por último, recollemos a necesidade de levar a cabo **actuacións de mellora ambiental**, consistentes en investimento e mantemento de espazos verdes, con especial atención ás zonas arboradas, estratexia urbana fundamental nun contexto de cambio climático. O mantemento e creación de novas infraestruturas verdes é outro dos puntos fundamentais

aos que cumprirá prestar atención, pensando a cidade como un organismo vivo non só para goce de turistas, senón tamén de residentes. Por último, o Imposto sobre Estadias Turísticas debe promocionar e premiar prácticas respectuosas co medioambiente, en relación co Pacto Verde Europeo e dentro dos presupostos da economía circular.

A execución do gasto e os mecanismos de publicidade e transparencia do proceso

Nos parágrafos precedentes insistiuse en describir pormenorizadamente os mecanismos de participación que deben guiar a xestión dos recursos obtidos pola recadación do Imposto sobre Estadias Turísticas. Uns mecanismos que se basean na constitución de foros participativos, pero tamén na posibilidade de que a cidadanía a título individual emita as súas opinións ao respecto. Este esforzo de gobernanza democrática debe completarse cunha serie de procedementos e garantías para que a execución das partidas sexa o máis transparente posible.

Neste senso o Concello seguirá as recomendacións que os portais de transparencia efectúen no referido á xestión do gasto público. Máis en concreto existirá un compromiso explícito para que desde as páxinas web municipais se poida efectuar un seguimento do procedemento de recadación do tributo, canto se obtivo por semestre e o montante total anual. Isto tamén permitirá coñecer con datos moi fiables a dinámica do turismo e das pernoctacións na cidade de Santiago.

Os resumos executivos dos debates que se produzan nos foros constituídos deben ser así mesmo obxecto de consulta pública. O mesmo procedemento ten que operar de convocarse a comisión de seguimento representativa dos foros, co obxectivo de fiscalizar o orzamento en execución. Non se trata de abrumar a cidadanía cunha información prolixa e, polo tanto, pouco manexable, senón de dar conta sinteticamente dos mecanismos seguidos para unha decisión de gasto froito da participación.

Unha vez acordados os capítulos orzamentarios e os obxectivos de gasto a cubrir, cumprirá manter información en tempo real do procedemento de materialización do gasto. Para este fin elaboraranse táboas comprensibles sobre as distintas etapas que conleva desde o proceso de toma de decisión até a execución das medidas acordadas. A información debe ser ordenada e clara. Realizaranse avaliacións internas e auditorías imparciais sobre a calidade dos datos difundidos.

De forma xeral, pódese estimar que a recadación do Imposto sobre Estadias Turísticas de cada ano se concentrará nun máximo de catro ou cinco capítulos de intervención. Estes serán documentados, mostraranse imaxes para observar os resultados tanxibles dos investimentos e un resumo por partidas dos gastos xerados en cada intervención. Como complemento, poderase elaborar un mapa, a partir do emprego de Sistemas de Información Xeográfica (SIX), onde se localicen os lugares de actuación ou mediante tramas se explique o conxunto dos espazos beneficiados polas actuacións. Ademais, crearase unha marca que identifique as accións e intervencións financiadas con cargo á recadación do tributo.

Como último compromiso neste proceso de transparencia total na xestión e execución dos montantes obtidos polo Imposto sobre Estadias Turísticas, o Concello comprometerase a elaborar un Informe periódico dos resultados da implantación do mesmo. Este informe non

só redunda nunha información complementaria aos cidadáns e ás cidadás, e a outras administracións, senón que debe servir de exemplo a diferentes entidades municipais que, fronte a problemas de turistificación semellantes a Compostela, decidan implantar un Imposto sobre Estadías Turísticas que cada vez máis constituirá unha ferramenta necesaria para xestionar sustentablemente unha actividade económica e práctica social cada vez máis importante nas nosas localidades, aqueixadas de risco de masificación.

A modo de conclusión podemos salienta que **a gobernanza do Imposto sobre Estadías Turísticas ten que ser innovador e exemplar**. Considerouse que isto implicaba desenvolver procedementos e transparencia na execución do gasto, que foi o que se tratou de explicar en detalle ao longo de todo este apartado.

Conclusións

1.- A cidade de Santiago de Compostela emerxeu como un dos grandes destinos internacionais de turismo urbano e cultural. Por este motivo o número de turistas na cidade non deixou de incrementarse nos últimos decenios. Pódese afirmar que, de xeito aproximado, o seu número se duplicou nestes últimos vinte anos.

2.- Cos datos actuais algúns analistas poderían concluír que a historia recente do turismo compostelá é unha narrativa de triunfo. Non obstante, segundo os datos máis recentes que seguen a mostrar unha tendencia continua ao crecemento no número de visitantes, cabe apuntar que este triunfo pode provocar importantes desaxustes e impactos na cidade e na calidade de vida das persoas que a habitan. De feito, resulta evidente que a cidade enfrenta un problema evidente de sobreturismo, de turistificación.

3.- As causas deste proceso son, como se puido analizar a partir dunha serie ampla de datos dispoñibles, o incremento notable de visitantes internacionais e o indubidable prestixio do centro histórico patrimonial da urbe. Compostela pode ser un lugar de goce para as persoas turistas e asóciase á notable proxección dun Camiño de orixe medieval, pero ao mesmo tempo as rúas saturadas e a degradación de certos servizos chegan a pasar factura a un destino aínda ideal para unha maioría.

4.- Co obxectivo de conquistar unha mellor xestión do turismo e para corrixir os efectos non desexados da turistificación nas finanzas locais e na prestación municipal de servizos de limpeza, mantemento de espazos públicos e zonas verdes de calidade, seguridade pública ou tránsito ordenado, a cidade necesita pór en marcha o cobro dun Imposto sobre Estadías Turísticas. A recadación servirá para paliar algúns dos desaxustes provocados entre uns orzamentos que se calculan en función do número de residentes e un nivel de usuarios e usuarias cotiás da urbe moito maior.

5.- Cómpre indicar que o cobro do citado imposto non se asocia a ningún risco sobre o turismo. Aplicaríase a un número crecente de persoas foráneas que acceden á cidade e que nos países ou territorios de orixe xa están afeitos a custear tributos similares. Ademais, a súa xestión permitirá dispor dun diagnóstico moi detallado da actividade turística na cidade e o consumo de diferentes tipos de establecementos aloxativos.

6.- Para desenvolver este imposto contouse cun informe técnico previo elaborado desde a Facultade de Dereito da Universidade de Santiago de Compostela polo catedrático César García Novoa, responsable tamén do proxecto de lei. Complementariamente, elaboramos unha análise comparativa dos tributos turísticos existentes no espazo ibérico, tanto das taxas locais portuguesas como dos impostos autonómicos españois.

7.- O modelo proposto finalmente, concretado no proxecto de lei incluído neste informe, consiste na creación dun imposto autonómico cedido aos concellos. Esta fórmula permite compatibilizar dous obxectivos: o das políticas de promoción do turismo sostible, por unha banda, e o das necesarias medidas de carácter rexenerativo que o Concello de Santiago de Compostela decidise aplicar no seu ámbito de proximidade, pola outra.

8.- Para o caso de Santiago e Compostela estímase que o Imposto sobre Estadías Turísticas debe calcularse na gama que vai de 1 a 2,5 euros por turista e día, segundo a tipoloxía e a categoría do establecemento. Isto implicaría unha recadación a priori próxima aos 3 millóns de euros, que xa permite realizar actuacións de entidade no ámbito da mellora na prestación de certos servizos e mantemento da calidade dos espazos públicos do centro urbano.

9.- Unha novidade importante que debe acompañar a implantación do Imposto sobre Estadías Turísticas en Santiago de Compostela ten que ser a súa xestión participativa e transparente. Por unha banda, hai que implicar actores representativos da hostalería na fixación de prioridades de gasto no recadado polo tributo. Por outra, cómpre escoitar tanto os consellos da cidadanía como de institucións e organizacións orientadas á defensa activa da calidade patrimonial e de vida da urbe. Os orzamentos que se elaboren deben ser o resultado dun amplo consenso, enmarcado nos obxectivos do Pacto Local.

10.- Por último, xunto á gran novidade que implica a xestión participada e plural do Imposto sobre Estadías Turísticas, a execución do gasto tamén será obxecto de mecanismos de transparencia. A cidadanía poderá coñecer paso a paso canto se recadou, como se decidiu realizar o investimento e como se executou o mesmo, con resultados expresados por imaxes e detallados en informes periódicos.

Referencias

Destination Sustainability Movement, & Group NAO. (2020). Tourism Taxes by Design White Paper: Destination funding and the impact of tourism taxes on European and urban communities.

Pozo, M. V. (2022). Mecanismos de control de los impuestos sobre estancias turísticas en el alquiler vacacional en viviendas mediante plataformas digitales. *Crónica Tributaria*, 182, 125–149.